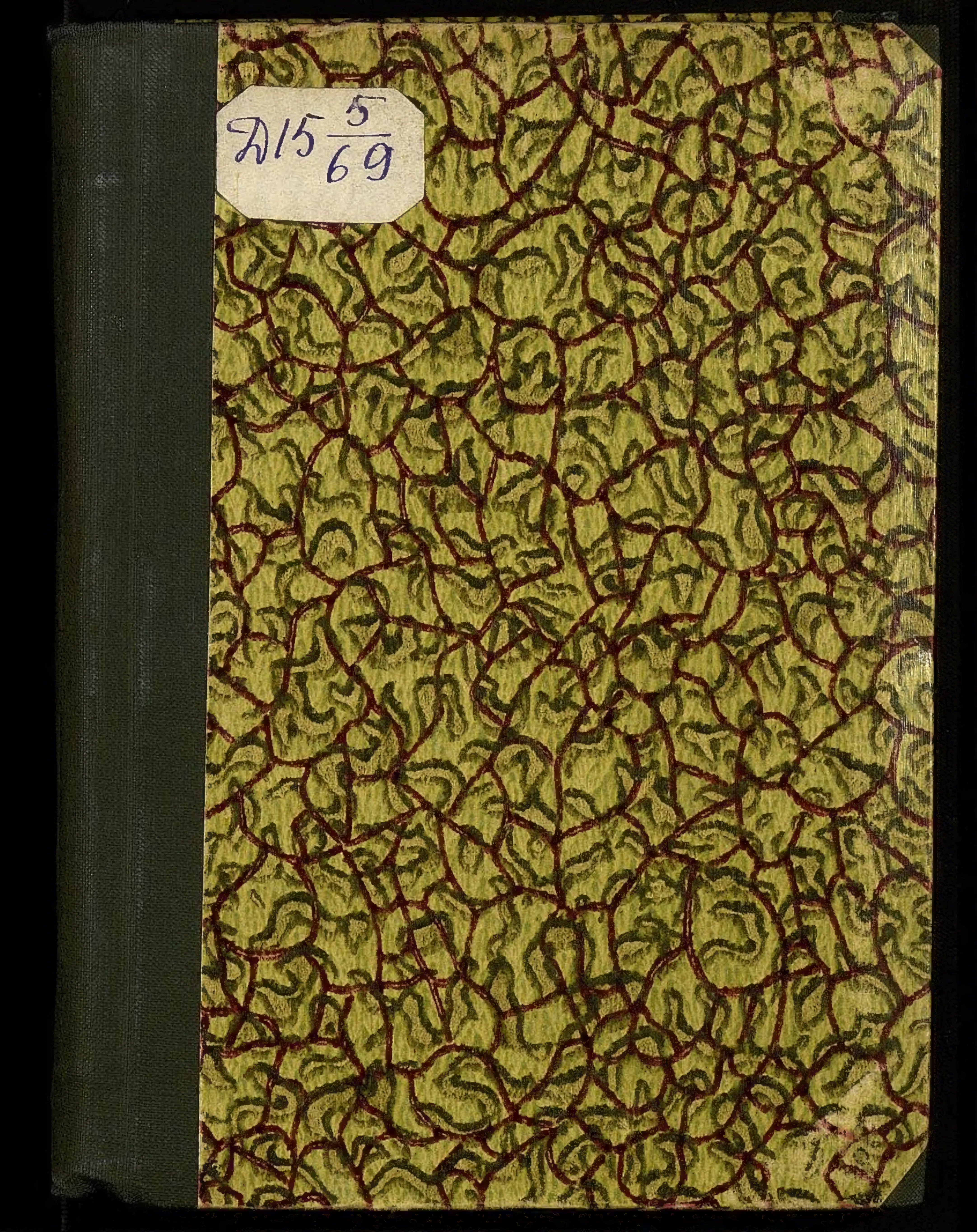
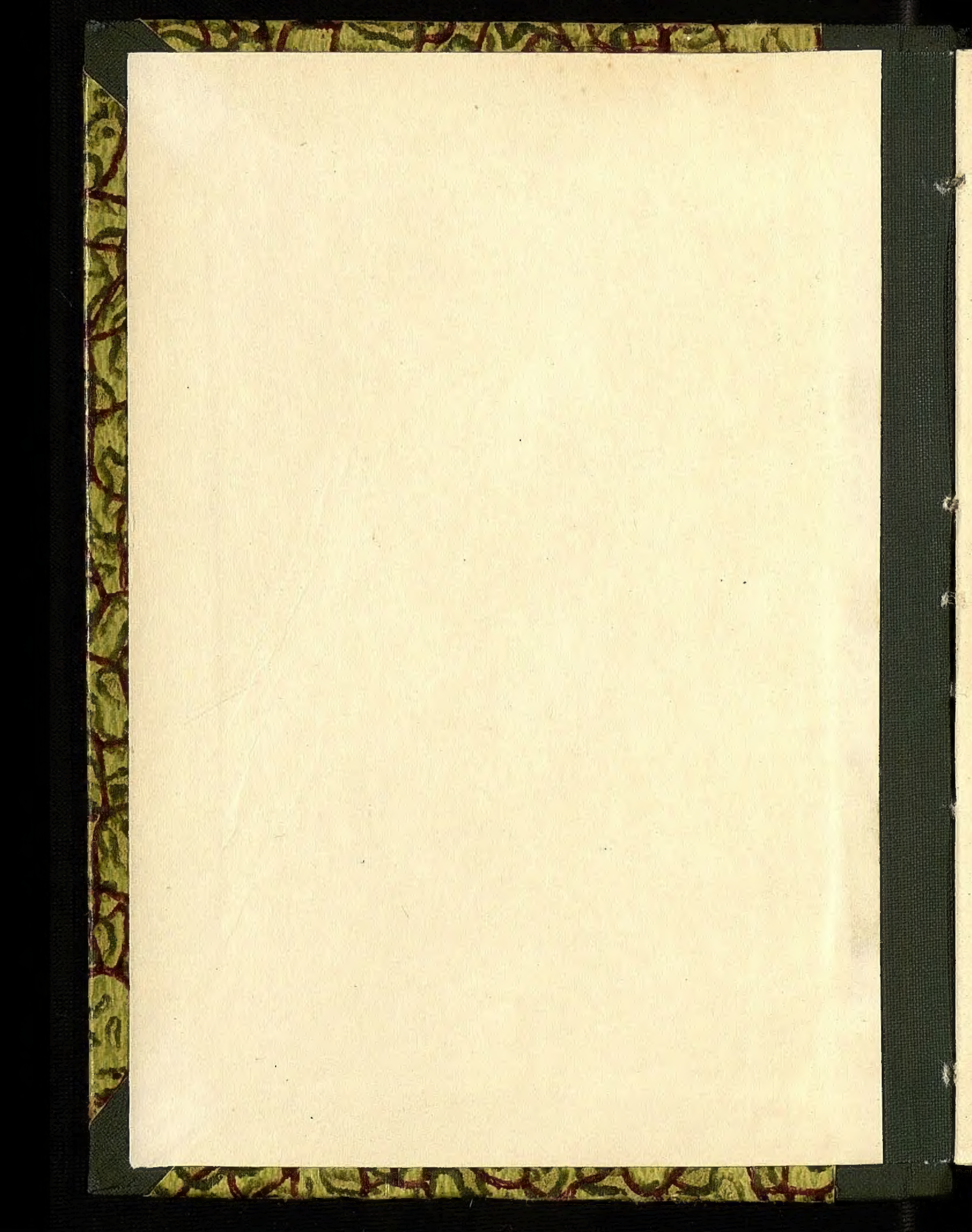

Д15 5/69



А. А. Кизеветтеръ.

Мѣстное Самоуправленіе въ Россіи.

IX—XIX ст.

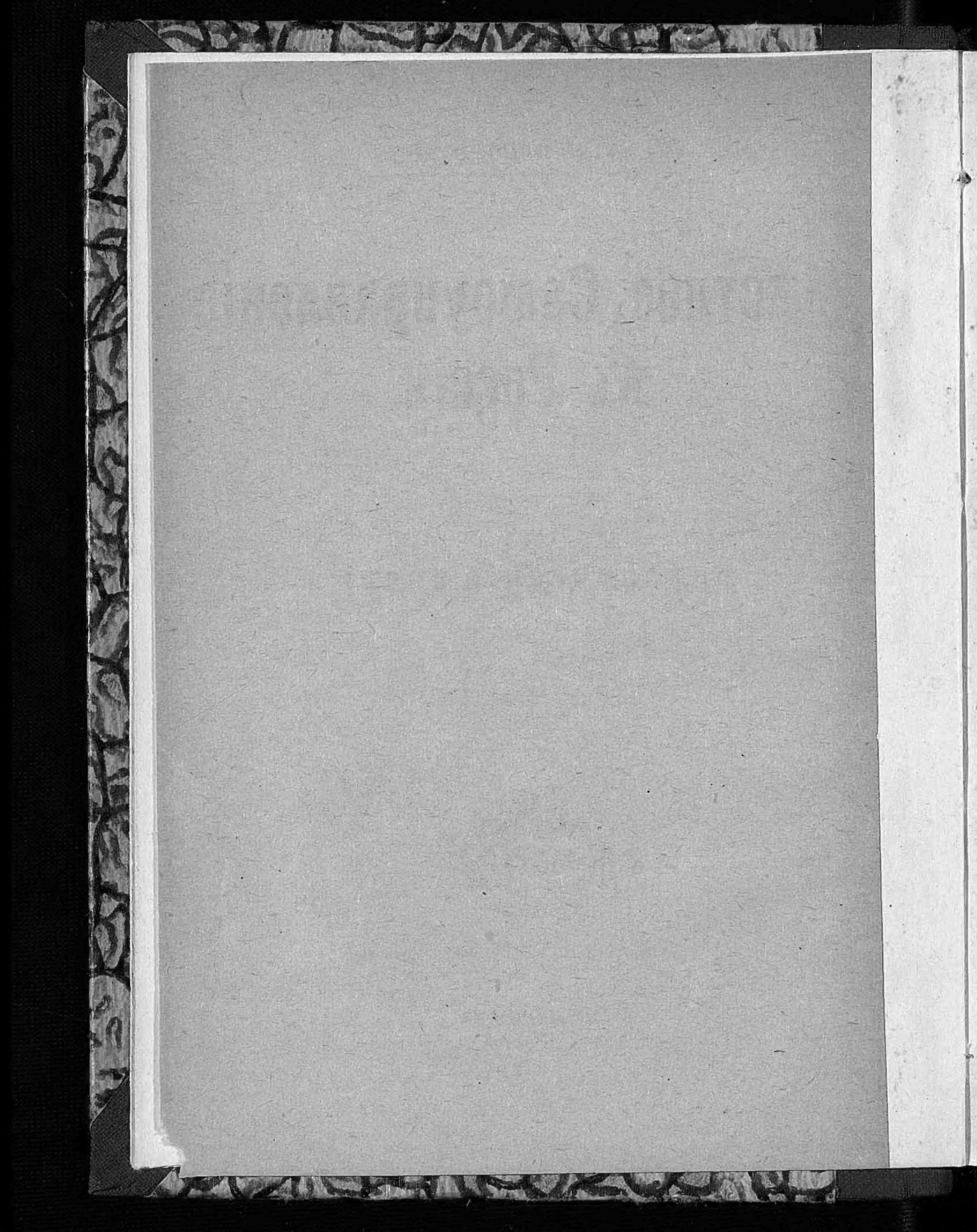
Историческій очеркъ.

Изданіе второе.

Цѣна 2 р. 50 к.

ЗАДРУГА

ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія „ЗАДРУГА“, Гончарная, 24
1917.



А. А. Кизеветтеръ.

Мѣстное Самоуправленіе въ Россіи.

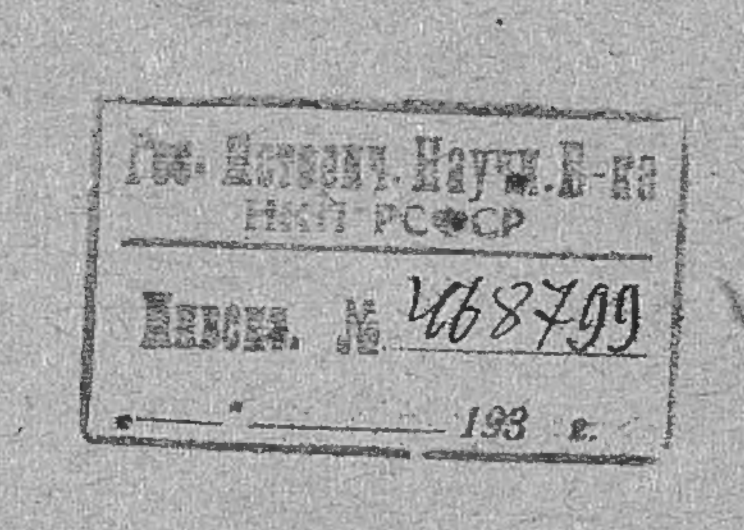
IX—XIX ст.

Историческій очеркъ.

Изданіе второе.



ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія „ЗАДРУГА“, Гончарная, 24.
1917.



Въ настоящей книгѣ читатель не найдетъ ни полной и всесторонней исторіи мѣстнаго управленія въ Россіи, ни какихъ-либо новыхъ изысканій въ области указаннаго вопроса, которыя не были бы извѣстны предшествующей специальной литературѣ. Цѣлью составителя книги было прослѣдить въ сжатомъ и удобо-обозрѣваемомъ очеркѣ наиболѣе характерныя и основныя черты въ исторіи взаимныхъ отношеній коронныхъ и выборныхъ общественныхъ властей на поприщѣ мѣстнаго управленія въ Россіи съ древнѣйшихъ временъ и до нашихъ дней. Преобразованіе современнаго строя мѣстнаго управленія несомнѣнно составляетъ одну изъ важнѣйшихъ очередныхъ задачъ текущаго момента и разрѣшеніемъ этой задачи неминуемо придется заняться въ непродолжительномъ времени. Быть можетъ, предлагаемая историческая справка окажется небезполезнымъ пособіемъ при размышленіяхъ надъ различными сторонами упомянутой задачи. Стремясь очертить возможно яснѣе *общій* ходъ послѣдовательныхъ перемѣнъ въ постановкѣ взаимныхъ отношеній между коронными и выборными мѣстными властями въ различныя эпохи нашей исторіи, авторъ не могъ останавливаться съ одинаковымъ вниманіемъ на всѣхъ частностяхъ предмета. Главнѣйшими пособіями для болѣе подробнаго изученія вопросовъ, затронутыхъ въ предлагаемыхъ очеркахъ, могутъ служить слѣдующія сочиненія и изданія:

В. О. Ключевскій—Боярская дума древней Руси; *М. А. Дьяконовъ*—Очерки общественнаго и государственнаго строя древней Руси; *Б. Н. Чичеринъ*—Областныя учрежденія въ Россіи XVI—XVII ст.; *К. Д. Градовскій*—Исторія мѣстнаго управленія въ Россіи (во II томѣ собранія сочиненій), *А. С. Лаппо-Данилевскій*—Организація прямого обложенія въ Московскомъ государствѣ; *М. М. Богословскій*—Земское самоуправленіе на русскомъ сѣверѣ; Намѣстничьи, губныя и земскія устав-

ныя грамоты Московскаго государства—подъ ред. *А. И. Яковлева,* изд. историко-филологич. факультета Московскаго университета; *М. М. Покровскій*—Мѣстное самоуправленіе въ древней Руси (въ сборникѣ «Мелкая земская единица»); *П. Н. Милюковъ*—Государственное хозяйство Россіи въ первой четверти XVIII ст. и реформа Петра Великаго; *М. М. Богословскій*—Областная реформа Петра Великаго; *А. А. Кизеветтеръ*—Посадская община въ Россіи въ XVIII ст.; *И. И. Дитятинъ*—Устройство и управленіе городовъ въ Россіи; *А. Лохвицкій*—Губернія; *А. А. Кизеветтеръ*—Городовое положеніе Екатерины II 1785 г.; Матеріалы по земскому общественному устройству т. I—II изд. 1885 г.; *Н. Н. Авиновъ*— Гр. М. А. Корфъ и земская реформа 1864 г.—въ Русской Мысли 1904 г. № 2; *А. А. Корниловъ*—Изъ исторіи вопроса объ избирательномъ правѣ въ земствѣ; *А. А. Головачевъ*—Десять лѣтъ реформъ; *кн. Васильчиковъ*—О самоуправленіи; *В. П. Безобразовъ*—Земскія учрежденія и самоуправленіе—въ книгѣ «Государство и общество»; *В. Ю. Скалонъ*—Земскіе вопросы; *его-же*—Земскіе взгляды на реформу мѣстнаго управленія; *М. И. Свѣшниковъ*—Основы и предѣлы самоуправленія; *Н. А. Карышевъ*—Земскія ходатайства 1865—1884 гг.; *В. М. Гессенъ*—Вопросы мѣстнаго управленія; *В. Ю. Скалонъ*—Земскіе финансы и земскія учрежденія—ст. въ энциклопед. словарѣ Брокгауза и Эфрона; *Н. М. Коркуновъ*—Русское государственное право т. II; *Н. Новомбергскій*—Положеніе о губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ 1 янв. 1864 г.; *М. П. Мышъ*—Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1890 г.

Дальнѣйшія библіографическія указанія можно найти въ брошюрѣ *Н. Н. Авинова*—«Опытъ программы систематическаго чтенія по вопросамъ земскаго самоуправленія» и въ приложеніи къ упомянутой выше брошюрѣ *Н. Новомбергскаго*.

А. Кизеветтеръ.

Примѣненіе общественной самодѣятельности въ сферѣ государственнаго управленія можетъ проистекать изъ двоякаго источника: или изъ крайней скудости, или изъ особенной зрѣлости государственнаго сознанія, воплощаемаго въ данномъ правительственномъ устройствѣ. Разумѣется, въ каждомъ изъ этихъ случаевъ общественная самодѣятельность принимаетъ неодинаковое значеніе и неодинаковыя формы. Въ первомъ случаѣ она является лишь естественнымъ восполненіемъ недостаточно развитого и слабосильнаго аппарата правительственныхъ учрежденій, неспособнаго охватить своимъ воздѣйствіемъ всѣ стороны народной жизни. Когда государственное устройство находится еще въ зародышномъ состояніи, когда государственная власть еще не включаетъ сознательно въ программу своей дѣятельности удовлетворенія цѣлаго ряда народныхъ потребностей, — эти потребности поневолѣ и сами собою начинаютъ удовлетворяться помимо органовъ публичной власти, частными средствами самого населенія. Такой порядокъ вещей свидѣтельствуетъ не о широтѣ общественнаго самоуправленія, а о низкой степени государственнаго развитія вообще, потому что государственная власть въ этомъ случаѣ, не беря на себя многихъ такихъ обязанностей, которыя при болѣе развитой государственности непремѣнно входятъ въ кругъ задачъ публичной власти, въ то же время и не включаетъ въ составъ публичныхъ органовъ тѣ частные союзы, въ рукахъ которыхъ фактически сосредоточивается несеніе этихъ обязанностей. Это — не призывъ общества къ участію въ государственномъ управленіи, это просто — изъятіе вообще изъ сферы государственнаго управленія многихъ сторонъ жизненнаго распорядка, безсознательный отказъ власти отъ руковод-

ства этими сторонами, подпадающими поэтому подъ исключительное воздѣйствіе обычая.

Съ дальнѣйшемъ развитіемъ государственности, изображенное выше положеніе вещей смѣняется обыкновенно все большимъ и большимъ расширеніемъ вмѣшательства государственной власти въ жизнь народа. Задачи правительственной политики осложняются и углубляются. Нарождается сознаніе, что предметомъ правительственной заботливости должна служить не одна только внѣшняя безопасность и цѣлостность государства, но и внутреннее благосостояніе населенія. Въ прямой противоположности предшествующему отказу правительственной власти отъ цѣлаго ряда важныхъ задачъ внутренняго благоустройства, эта власть стремится теперь оцѣпить своимъ направляющимъ воздѣйствіемъ всѣ безъ исключенія стороны народной жизни. Прежнее равнодушіе къ внутреннему распорядку народнаго быта смѣняется мнительнымъ недовѣріемъ къ самодѣятельности общества, стремленіемъ подвести всѣ отправленія общественной жизни подъ одинъ предписанный сверху ранжиръ, расположить по указкѣ всѣ, иногда самыя интимныя, подробности частнаго существованія. На мѣсто первобытнаго государства съ самымъ несложнымъ правительственнымъ аппаратомъ и самымъ широкимъ господствомъ ничѣмъ не ограниченнаго народнаго обычая утверждается такъ называемое «полицейское» бюрократическое государство, въ которомъ не остается почти никакого мѣста для общественной самодѣятельности въ какой бы то ни было ея формѣ. Искореняя прежнее стихійное общественное *самоуправство,* полицейское, бюрократическое государство не создаетъ и упорядоченнаго, закономѣрнаго общественнаго *самоуправленія;* оно вообще не отводитъ обществу никакой сколько-нибудь активной роли въ дѣлахъ государства, оставляя ему въ удѣлъ одно пассивное усвоеніе идущихъ сверху попечительныхъ мѣропріятій.

Это чрезмѣрное развитіе правительственной опеки представляетъ собою противоположную, но не менѣе одностороннюю крайность сравнительно съ предшествующей безпо-

мощностью государственной власти въ первобытныхъ государственныхъ союзахъ, и успѣхи культуры мало-по-малу пробиваютъ брешь въ стройномъ зданіи полицейскаго государства. Жизненный опытъ обнаруживаетъ, что система односторонней правительственной опеки безсильна осуществить идеалъ государственнаго благоустройства и народнаго довольства, — безсильна по двумъ причинамъ: 1) по быстро развивающейся отчужденности правящаго бюрократическаго класса отъ живыхъ, вѣчно-подвижныхъ, вѣчно обновляющихся интересовъ и потребностей народа и 2) въ силу того обстоятельства, что свободное участіе въ дѣлахъ управленія само по себѣ составляетъ глубокую потребность общества и является необходимымъ элементомъ общественной удовлетворенности и довольства. Подсказанная жизнью критика бюрократическаго, полицейскаго государства сама собою намѣчаетъ дальнѣйшій высшій типъ государственной организаціи, основанный на включеніи общественнаго представительства въ кругъ закономѣрно дѣйствующихъ государственныхъ учрежденій. При этомъ опять значительная область государственной жизни ввѣряется общественному завѣдыванію, но уже не вслѣдствіе слабосилія и малоразвитости правительственной власти, а вслѣдствіе яснаго сознанія того, что правительственныя функціи по самой своей природѣ раздѣляются на двѣ группы: 1) на такія, которыя удобнѣе осуществляются назначенными изъ центра агентами власти, и 2) на такія, которыя цѣлесообразнѣе и плодотворнѣе поручать органамъ общественнаго самоуправленія. При такой постановкѣ органы общественнаго самоуправленія сами надѣляются правительственной властью въ предѣлахъ отмежеванной имъ компетенціи и изъ какой-то внѣгосударственной или антигосударственной силы становятся однимъ изъ необходимыхъ звеньевъ государственнаго административнаго аппарата.

Взглядъ на историческое развитіе провинціальной администраціи въ Россіи покажетъ намъ, что и на административномъ устройствѣ нашей родины въ различные моменты ея исторіи попеременно отражались всѣ, отмѣченныя выше,

противоположныя начала взаимныхъ отношеній между мѣстными агентами центральной власти и органами общественнаго самоуправленія. И русская провинція пережила въ свое время и моменты стихійнаго административнаго безнарядья, и моменты усиленной бюрократической опеки, и моменты призыва общественныхъ земскихъ силъ къ закономѣрному участію въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. Въ какихъ конкретныхъ формахъ выражалась постепенная смѣна этихъ началъ въ нашемъ провинціальномъ управленіи? Разсмотрѣнію этого вопроса и будутъ посвящены настоящіе очерки.

I.

Древнерусскія княжества. Князь и вѣче.

Первичныя формы государственнаго устройства, возникшія у русскихъ славянъ при ихъ появленіи на нашей равнинѣ, не поддаются отчетливому изображенію. Глубокій мракъ окутываетъ эту древнѣйшую пору нашей исторіи.

Кое-какія случайныя оговорки лѣтописи прорѣзываютъ этотъ мракъ слишкомъ узкими полосками едва мерцающаго свѣта. Мы знаемъ, что славяне разсѣлись по Приднѣпровью отдѣльными племенами; мы знаемъ, что у этихъ племенъ были какіе-то князья, при чемъ власть этихъ князей не устраняла участія въ управленіи самого населенія, которое, по словамъ лѣтописи, «изначала» на вѣче «какъ на думу» сходится и «на чемъ старшіе города положатъ, на томъ и пригороды станутъ». Но на этомъ и обрываются всѣ наши свѣдѣнія о строѣ управленія древнерусскихъ племенныхъ княжествъ до-варяжскаго періода. О дальнѣйшихъ подробностяхъ этого строя можно только гадать, при чемъ во всѣхъ подобныхъ гаданіяхъ по необходимости слишкомъ большую роль будетъ играть субъективная фантазія. Мы знаемъ далѣе, что вскорѣ послѣ появленія славянъ на нашей равнинѣ значительная часть приднѣпровскаго славянства подпала подъ иго хозарскихъ кагановъ. Хозарскій каганатъ не былъ какой-либо совершенно первобытной ордой: это была довольно благоустроенная государственная организація, общеніе съ которой могло бы благопріятно повліять на славянъ въ смыслѣ пріученія ихъ къ упорядоченнымъ формамъ государственно-общественныхъ отношеній. Но можно думать, что хозары встали въ такое же положеніе къ порабощен-

нымъ ими славянамъ, въ какомъ нѣсколько вѣковъ позднѣе мы видимъ татаръ по отношенію къ покоренному ими русскому «улусу», т. е.—собирали дань, предоставляя данщикамъ свободно оставаться при ихъ прежнихъ порядкахъ, нисколько не интересовавшихъ завоевателей. Наконецъ, на исходѣ IX столѣтія, въ предѣлахъ славянской осѣдлости возникаетъ древнѣйшая изъ тѣхъ политическихъ организацій, которыя мы можемъ изучать уже при полномъ свѣтѣ исторіи. Это—варяжскія княжества, сначала появившіеся тамъ и сямъ небольшими разрозненными островками среди старыхъ племенныхъ славянскихъ организацій, а затѣмъ мало-по-малу спаявшіяся въ цѣльную федерацію, которая раскинулась уже сплошной полосой по бассейнамъ Днѣпра, Западной Двины, Волхова и, наконецъ, Оки и верхней Волги. Мы не будемъ здѣсь касаться ни вопроса объ условіяхъ возникновенія этихъ варяжскихъ княжествъ, ни характера той федеративной связи, которая соединила всѣ названныя княжества въ единую систему. Эти вопросы отвлекли бы насъ слишкомъ далеко отъ ближайшей темы настоящихъ очерковъ. Мы прямо обратимся къ внутреннему административному устройству типичнаго княжества этой эпохи. Приступая къ разсмотрѣнію этого устройства, прежде всего необходимо отрѣшиться отъ современныхъ понятій и представленій о формахъ государственной жизни. Насъ ожидаетъ картина, отъ которой вѣетъ глубоко-архаическимъ духомъ. Во главѣ управленія цѣлымъ княжествомъ стоитъ князь, являющійся со своей дружиной въ данное княжество лишь на временную побывку, не пускающій прочныхъ корней на опредѣленномъ княжескомъ столѣ, не отожествляющій своихъ интересовъ съ интересами мѣстнаго населенія. Князь садится на княженіе для того, чтобы получать кормъ съ населенія за свои правительственныя дѣйствія, и каждую минуту онъ готовъ уйти на другой княжескій столъ, въ другую область, гдѣ можно будетъ встрѣтить болѣе привлекательныя условія, болѣе сытный кормъ и болѣе славную военную добычу. При случаѣ князь не откажется и совсѣмъ покинуть предѣлы русской земли, въ которой онъ чувствуетъ

себя случайнымъ пришельцемъ. Припомнимъ, какъ мечталъ Святославъ промѣнять приднѣпровскій Кіевъ на придунайскій Переяславль.

Въ князьяхъ Игоревичахъ долго еще жили инстинкты варяжскихъ викинговъ. Пересѣвъ съ походныхъ ладей на ратныхъ коней, они долго еще оставались по господствующему характеру своей дѣятельности непосѣдливыми искателями военной добычи. Конечно, позднѣйшія вліянія затерли эти первоначальныя черты въ отношеніяхъ князей къ ихъ новой родинѣ. Время сроднило князей съ окружающей средой; христіанство забросило въ ихъ сознаніе первыя сѣмена новой идеи объ отвѣтственности правителя передъ Богомъ за благосостояніе управляемаго населенія; продолжительная борьба со степными кочевниками за самостоятельность русской земли воспитала въ душѣ древнерусскаго князя чувство національнаго русскаго патріотизма. Но всѣ эти новыя наслоенія еще не превратили древнерусскихъ князей въ постоянныхъ правителей опредѣленныхъ областей. Сроднившись съ Русью, князья продолжали смотрѣть на себя по отношенію къ каждой отдѣльной области, какъ на временныхъ гостей; осѣвъ на русской равнинѣ, они продолжали въ предѣлахъ этой равнины постоянно перемѣщаться изъ области въ область, со стола на столъ.

На ряду съ вѣчно подвижнымъ, всегда смотрящимъ вонъ изъ области княземъ, во главѣ управленія княжествомъ стоитъ вѣчевая сходка стольнаго города. И къ этой сходкѣ трудно примѣнимы наши современныя представленія о правомѣрно дѣйствующемъ учрежденіи. На вѣче приходятъ, или по крайней мѣрѣ могутъ приходить, всѣ свободные горожане, — это не представительное собраніе, а непосредственный, поголовный сходъ всѣхъ гражданъ. Вѣчевыя рѣшенія имѣютъ полновластную законодательную силу; но бѣда въ томъ, что вѣчевыя собранія сплошь да рядомъ не могутъ постановить никакихъ рѣшеній. Вѣчевыя постановленія принимаются «съ единаго», т. е. не по большинству голосовъ, а единогласно. При отсутствіи единогласія вѣче кончается ничѣмъ, или, лучше сказать, кончается

всеобщимъ раздоромъ, нерѣдко переходящимъ въ побоище. Никакой правильно установленной процедуры для соглашенія противоположныхъ партій не было, и легко понять, что лишь въ очень рѣдкіе и исключительные моменты народной жизни, въ минуты особеннаго подъема народнаго духа, безформенная масса горожанъ могла легко и свободно слиться въ одномъ общемъ настроеніи, поглощающемъ всѣ частныя, партійныя разногласія и обезпечивающемъ возможность общевѣчевого постановленія.

Итакъ, князь, всегда готовый бросить княжество, и вѣче, лишь рѣдко умѣющее прійти къ какому-либо опредѣленному постановленію,—таковы были двѣ зыбкихъ основы, на которыхъ зиждилось политическое устройство типичнаго княжества изучаемой эпохи. Столь же зыбки и мало-устойчивы были и взаимныя отношенія между этими двумя органами верховнаго управленія того времени. Это былъ какой-то неуловимый политическій дуализмъ. Мы ошиблись бы, предположивъ, что эти два органа стояли по отношенію другъ къ другу въ положеніи какого-либо іерархическаго подчиненія, или что между ними существовало опредѣленное разграниченіе компетенціи. Не было ни того, ни другого. Все, что могъ князь, могло и вѣче, и наоборотъ. Взаимное отношеніе этихъ двухъ органовъ носило не юридическій, а чисто фактическій характеръ. Правда, въ лѣтописи попадаются извѣстія, что вѣче, призывая князя на извѣстный княжескій столъ, заключало съ нимъ «рядъ», т. е. формальный договоръ. Мы не знаемъ въ точности, что это были за «ряды»; но по совокупности всѣхъ лѣтописныхъ о нихъ извѣстій имѣемъ основаніе предположить, что они не заключали въ себѣ всесторонняго опредѣленія границъ княжеской компетенціи, а касались только нѣкоторыхъ отдѣльныхъ сторонъ княжеской дѣятельности, почему-либо въ данную минуту привлекшихъ къ себѣ всеобщее вниманіе. Это были не конституціонныя хартіи, нормирующія взаимоотношенія князя и вѣча, а случайныя, эпизодическія оговорки по какому-нибудь отдѣльному вопросу, заявляемыя на вѣчѣ при княжескомъ избраніи; установленіе такихъ «рядовъ» далеко не

всегда сопровождало избраніе князя, и въ общемъ они не вносили какой-либо устойчивой опредѣленности въ устройство центральнаго управленія въ княжествахъ того времени. Кто выдвинется на первый планъ при рѣшеніи того или другого вопроса—князь или вѣче, въ чьихъ рукахъ очутится въ данный моментъ фактическое руководство государственной жизнью княжества,—это зависѣло каждый разъ отъ случая, отъ перемѣннаго стеченія обстоятельствъ. Намъ можетъ показаться теперь страннымъ и малопонятнымъ такое безформенное состояніе государственнаго механизма; но не забудемъ, что мы имѣемъ дѣло съ очень первобытнымъ государствомъ, когда область государственнаго вмѣшательства въ народную жизнь была несравненно уже, чѣмъ въ наше время, и соотвѣтственно съ большей скромностью государственныхъ задачъ не было надобности въ сложныхъ, громоздкихъ и съ математическою точностью согласованныхъ орудіяхъ государственнаго властвованія. Послѣ всего сказаннаго мы уже не будемъ ожидать высоко-развитой благоустроенности и въ сферѣ мѣстнаго управленія въ русскихъ княжествахъ этой древнѣйшей эпохи. Для завѣдыванія управленіемъ отдѣльными административными округами княжества уже тогда существовали свои особые органы. Но положеніе этихъ органовъ, кругъ и характеръ ихъ дѣятельности были опять-таки отмѣчены такими своеобразными чертами, которыя представляютъ самую рѣзкую противоположность со всѣмъ строемъ привычныхъ для насъ порядковъ и понятій. Къ разсмотрѣнію мѣстнаго управленія въ этихъ древнѣйшихъ княжествахъ мы теперь и обратимся.

II.

Древнерусскія княжества.—Кормленія.

Въ такой первобытной, грубо-зачаточной формѣ политической организаціи, какую представляло собою типичное древне-русское княжество X—XII в. в., не слѣдуетъ, конечно, отыскивать стройно упорядоченнаго административнаго механизма. Все, что мы можемъ найти въ нашихъ источникахъ по устройству управленія въ названныхъ княжествахъ, это самыя первоначальныя, неустойчиво колеблющіяся очертанія чего-то, похожаго на правильный государственный порядокъ. Разумѣется, для завѣдыванія управленіемъ отдѣльными частями княжества требовались свои мѣстные органы правительственной власти, и, садясь на княжескій столъ, князь тотчасъ разсылалъ по отдѣльнымъ пригородамъ княжества своихъ «мужей», т. е. членовъ своей дружины, которые въ качествѣ областныхъ правителей носили названіе «посадниковъ». Эти посадники вмѣстѣ съ окружавшими ихъ немногими второстепенными чиновниками изъ числа младшей княжеской дружины и составляли правящій классъ въ древнѣйшей русской провинціи. Мы можемъ назвать ихъ агентами мѣстной администраціи древнѣйшей Руси. Но мы впали бы въ глубочайшія заблужденія, если бы попытались представить себѣ постановку, характеръ и предѣлы ихъ власти при помощи нашихъ современныхъ понятій объ органахъ государственнаго управленія. Достаточно привести на память одно слово, чтобы сразу охарактеризовать складъ древнѣйшаго управленія княжескихъ посадниковъ и чтобы сразу почувствовать, какъ неизмѣримо далекъ этотъ складъ отъ всего того, чему насъ учитъ современная теорія госу-

дарственнаго права. Это слово—«кормленіе». Такъ назывался въ древней Руси такой порядокъ управленія, при которомъ облеченныя административною властью лица получали вознагражденіе за свои правительственныя дѣйствія непосредственно отъ управляемаго населенія. Посадникъ «кормился» отъ своей должности такъ же, какъ и самъ князь кормился отъ своего княженія. Въ составъ такого кормленія входило: 1) полученіе «кормовъ», т. е. періодическихъ уплатъ, которыя все населеніе даннаго округа вносило въ опредѣленные сроки мѣстнымъ агентамъ власти, и 2) собираніе «пошлинъ», т. е. спеціальныхъ оплатъ каждаго отдѣльнаго правительственнаго акта тѣми лицами, которыхъ данный актъ непосредственно касался. Тяжущіяся стороны уплачивали судьѣ особыя пошлины за каждое судебное дѣйствіе; совершители торговыхъ сдѣлокъ вносили торговыя пошлины и т. п.

Особенность системы «кормленія» заключалась въ томъ, что государственные сборы, взимавшіеся съ населенія агентами власти въ видѣ кормовъ и пошлинъ, не стягивались въ общую, центральную государственную кассу, а непосредственно распредѣлялись между тѣми правящими лицами, которыя получали въ кормленіе отдѣльные округа въ княжествѣ. Происхожденіе этого своеобразнаго порядка стояло въ тѣсной связи съ основными положеніями княжеско-дружинныхъ отношеній. Князь и окружавшая его дружина составляли неразрывное цѣлое. Князь все дѣлилъ со своей дружиной: славу и опасности, добычу и доходы, правительственные труды и житейскія испытанія. Раздѣляя съ княземъ всѣ его заботы и подвиги, дружинники смотрѣли и на всѣ княжескіе прибытки, какъ на свое собственное пріобрѣтеніе, въ которомъ для каждаго изъ нихъ должна была найтись своя доля. Отказъ отъ дѣлежа со стороны князя былъ уже нарушеніемъ нормальнаго порядка дружинныхъ отношеній, нарушеніемъ, которое не проходило для князя даромъ; дружина подымала ропотъ, открытый бунтъ, тѣмъ болѣе опасный и трудно укротимый, что за нимъ чувствовалось сознаніе неотъемлемаго права. Товарищескій дѣлежъ между княземъ и дружи-

ной трудовъ и выгодъ, сопряженныхъ съ властью, принималъ самыя конкретныя, самыя непосредственныя формы. На войнѣ дружина, бившаяся рядомъ съ княземъ, разбирала по рукамъ захваченную послѣ побѣды добычу; въ мирное время территорія княжества разбивалась на кормленные округа; въ одномъ изъ нихъ кормился самъ князь, въ другіе поочереди садились на кормленія «княжи мужи». И эти «мужи» ѣхали на свои посадничества, чувствуя себя не столько подчиненными агентами центральной власти, сколько равноправными съ княземъ правителями отдѣльныхъ частей территоріи княжества. Князь сидѣлъ на кормленіи въ стольномъ городѣ, «княжъ мужъ» посадничалъ въ пригородѣ. Для обозначенія этого порядка можно, если угодно, пользоваться современными терминами «центральнаго» и «мѣстнаго» управленія, но никоимъ образомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду, что реальное значеніе этихъ терминовъ въ примѣненіи къ интересующей насъ теперь древнѣйшей эпохѣ отнюдь не совпадаетъ съ тѣмъ смысломъ, который мы вкладываемъ въ нихъ въ настоящее время. Забвеніе этого обстоятельства тотчасъ же создаетъ непреодолимое затрудненіе для успѣшнаго анализа давно угасшихъ явленій нашей административной исторіи. Намъ трудно понять, какимъ образомъ государственный сборъ поступалъ въ собственность княжескаго чиновника, минуя государственную кассу; точно такъ же, какъ и любой «княжъ мужъ» XI или XII в. остался бы въ полномъ недоумѣніи, если бы мы стали ему разъяснять понятіе разграниченія центральнаго и областнаго управленія. Источникъ этихъ недоразумѣній заключается въ различіи основныхъ точекъ зрѣнія на существо посаднической власти, свойственныхъ съ одной стороны самой нашей древности, съ другой стороны—нашимъ современнымъ представленіямъ, навѣяннымъ научной теоріей. Съ высоты этой научной теоріи мы склонны смотрѣть на княжаго посадника, какъ на княжаго чиновника, поставленнаго во главѣ провинціальной администраціи; а сами посадники того времени смотрѣли на себя прежде всего, какъ на дружинниковъ, т. е. какъ на равноправныхъ соучастниковъ во всѣхъ отрасляхъ дѣятельности

самого князя. Для насъ посаженіе мужей по пригородамъ представляется расчлененіемъ административнаго механизма, обезпечивающимъ болѣе правильный и систематичный порядокъ управленія; а въ глазахъ князей и дружинниковъ XI—XII в. то было ничто иное, какъ раздѣлъ между княземъ и дружиной мирной добычи въ видѣ сбора съ населенія дани и пошлинъ подобно тому, какъ дѣлилась между ними на бранномъ полѣ добыча, захваченная мечемъ у побѣжденнаго врага. Такая постановка посаднической власти сопровождалась рядомъ весьма важныхъ послѣдствій. Административныя функціи посадниковъ были крайне несложны. «Управлять» значило въ то время не столько обслуживать населеніе дѣйствіями, направленными на укрѣпленіе и охрану внутренняго порядка, сколько «смотрѣть своего прибытка», т. е. слѣдить за правильнымъ поступленіемъ наложенныхъ на населеніе поборовъ, поступавшихъ въ карманъ самого кормленщика. Разумѣется, этимъ нисколько не устранялась потребность общества въ укрѣпленіи и охранѣ внутренняго порядка, и удовлетвореніе этой насущной потребности, при малодѣятельности княжеско-дружинной администраціи, невольно начинало осуществляться частными средствами самого населенія. Такъ, въ сферѣ областного управленія, можетъ быть, еще въ большей степени, чѣмъ въ сферѣ управленія центральнаго, правительственная власть отдавала значительную долю своихъ задачъ на произволъ стихійнаго народнаго обычая. Древнѣйшій юридическій памятникъ старой Россіи — «Русская Правда»—содержитъ не мало чертъ, указывающихъ на ту важную роль, которую играла въ общественной жизни того времени естественная самопомощь населенія во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда скудный составъ правительственныхъ средствъ оказывался недостаточнымъ для удовлетворенія неотложныхъ потребностей общежитія. Яркую иллюстрацію такому положенію вещей даетъ намъ, напр., нарисованная въ «Русской Правдѣ» картина древнерусскаго процесса. Это въ значительной мѣрѣ процессъ внѣ-судебный. Правительственная власть почти совершенно отказывается отъ участія въ раскрытіи совершенныхъ преступленій съ цѣлью

очищенія общественнаго порядка отъ кроющихся въ его средѣ разрушительныхъ, противуобщественныхъ элементовъ. Аппаратъ правительственнаго суда приводится въ дѣйствіе лишь тогда, когда уже имѣются на лицо и отвѣтчикъ, и свидѣтели, и достаточные признаки преступнаго дѣянія. Найти преступника, собрать противъ него улики—это дѣло частнаго обвинителя, а не публичной власти. Если гдѣ-либо объявится мертвое тѣло никому неизвѣстнаго человѣка, «имени котораго не вѣдаютъ и не знаютъ его», до котораго никому въ частности нѣтъ никакого дѣла, то по поводу подобной находки и не возбуждается никакого разслѣдованія. Никто въ частности не обиженъ, а самый фактъ преступнаго нарушенія общественнаго порядка оказывается въ глазахъ представителей государственной власти совершенно безразличнымъ. Другое дѣло, когда есть на лицо частный обвинитель. Тогда выступаетъ на сцену и правительственная власть. Впрочемъ и въ этомъ случаѣ ея главная забота направляется на то, чтобы удовлетвореніе частной претензіи было оплачено соотвѣтственной казенной пеней: когда отвѣтчикъ найденъ и обвиненъ, власть предоставляетъ потерпѣшему получить съ него возмѣщеніе убытковъ и съ своей стороны налагаетъ на отвѣтчика «виру», или «продажу»—казенныя пени за уголовныя преступленія. Но самое отысканіе и обличеніе преступника и въ этомъ случаѣ почти всецѣло предоставляется иниціативѣ частнаго обвинителя или мѣстнаго общественнаго союза. Если по совершеніи убійства убійца скроется, власть налагаетъ пеню на ту общину, въ предѣлахъ которой окажется трупъ, предоставляя самой общинѣ отыскать преступника, если она не пожелаетъ покрыть пеню изъ общественныхъ средствъ.

Въ случаяхъ членовредительства потерпѣвшій самъ долженъ отыскать «видока», т. е. очевидца преступленія, и привести его въ судъ, въ случаяхъ покражи потерпѣвшій самъ отыскиваетъ татя, вмѣстѣ съ «чужими людьми», т. е. съ понятыми, осматривая слѣдъ и заставляя жителей того селенія, куда приведетъ слѣдъ, «отсочить» отъ себя слѣдъ, т. е. призывая ихъ къ судебной отвѣтственности. Если же слѣдъ за-

теряется на пустомъ мѣстѣ или у большой дороги, вдали отъ какого бы то ни было жилья, то потерпѣвшему приходится мириться съ постигшей его бѣдой, не разсчитывая на то, что правительственная власть придетъ ему на помощь въ отысканіи татя. Въ той же «Русской Правдѣ» находимъ подробное описаніе того, какимъ образомъ отыскивали преступника въ томъ случаѣ, когда кто-либо находилъ свою утраченную вещь на рукахъ у чужого человѣка. «Правда» описываетъ производившійся при этомъ такъ называемый «сводъ», т. е. рядъ послѣдовательныхъ очныхъ ставокъ между тѣми людьми, черезъ руки которыхъ прошла спорная вещь послѣ ея похищенія и которые будутъ указывать другъ на друга по мѣрѣ того, какъ до нихъ будетъ доходить такой опросъ. Изъ описанія «Правды» видно, что обычное право выработало для такого «свода» свои опредѣленныя обрядности и формы, свой довольно детально разработанный порядокъ; но во всемъ этомъ описаніи мы не находимъ ни одного указанія на участіе въ этихъ процессуальныхъ дѣйствіяхъ представителей правительственной власти; все дѣлается самимъ истцомъ, вмѣстѣ съ тѣми людьми, которые добровольно ему помогаютъ. Однимъ словомъ публичная власть совершенно вычеркиваетъ изъ круга своихъ задачъ все предварительное слѣдствіе по всякаго рода преступленіямъ. Власть имѣетъ дѣло лишь съ готовыми результатами слѣдствія, произведеннаго средствами самого потерпѣвшаго. Но и въ этой части процесса, которая происходитъ уже передъ судьей, активная роль послѣдняго сводится къ самымъ минимальнымъ предѣламъ. Весь архаическій процессъ состоитъ не столько въ отысканіи матеріальной истины по данному дѣлу, сколько въ совершеніи извѣстныхъ обрядовъ и произнесеніи извѣстныхъ формулъ обѣими сторонами, при чемъ судьѣ остается только установить, которая сторона пунктуальнѣе совершила эти обряды, и сообразно съ этимъ вынести приговоръ, вовсе не являющійся такимъ образомъ плодомъ личнаго разумѣнія судьи. Судья не составляетъ и не произноситъ никакого сужденія объ инкриминируемыхъ проступкахъ; онъ не судитъ въ нашемъ смыслѣ этого слова, а

лишь, какъ механически двигающаяся стрѣлка, контролируетъ дѣйствіе аппарата судебныхъ формъ и формулъ и отмѣчаетъ результаты этого дѣйствія, взимая установленныя пени съ той стороны, которая не сумѣетъ въ точности выполнить весь предписанный судебный ритуалъ. Такое чисто формальное значеніе имѣли всѣ знакомыя той эпохѣ процессуальныя средства,—и судебная присяга (рота), и испытанія огнемъ, кипяткомъ и раскаленнымъ желѣзомъ (судебныя ордаліи), и представленіе «послуховъ», которые являлись на судъ не въ качествѣ «свидѣтелей», въ нашемъ смыслѣ этого слова, не для раскрытія подробностей инкриминируемаго факта, а для поддержанія доброй славы истца произнесеніемъ установленныхъ на этотъ предметъ формулъ. Правда, упоминаются кромѣ послуховъ и настоящіе «свидѣтели» — видоки, т. е. очевидцы даннаго факта, но они играли еще довольно второстепенную роль въ общемъ строѣ архаическаго процесса.

Я остановился съ нѣкоторою подробностью на картинѣ этого процесса, лишь какъ на примѣрной иллюстраціи того, насколько поверхностно затрагивался въ то время дѣятельностью правительственныхъ органовъ жизненный обиходъ мѣстнаго населенія, какая широкая область жизни оставалась въ исключительной власти народнаго обычая. Если значительная часть процесса протекала въ то время внѣ рамокъ княжескаго и посадническаго, т. е. вообще правительственнаго суда, то совершенно такимъ же образомъ многіе вопросы мѣстнаго управленія проходили мимо мѣстныхъ правительственныхъ органовъ, и при ихъ разрѣшеніи и направленіи дѣятельность публичной власти замѣнялась дѣятельностью частныхъ общественныхъ союзовъ. Было бы ошибочно видѣть въ этомъ широкое развитіе общественнаго самоуправленія, ибо правомѣрно дѣйствующіе органы общественнаго самоуправленія также являются, въ противоположность частнымъ общественнымъ союзамъ, однимъ изъ элементовъ публичной власти. Нѣтъ, это исключительное господство частной самопомощи въ совершенно не частныхъ дѣлахъ характеризовало собою скорѣе отсутствіе всякаго

правильно упорядоченнаго мѣстнаго управленія, что вполнѣ естественно соотвѣтствовало младенческому состоянію тогдашней государственности.

Постепенная переработка этой архаической системы «кормленій» въ болѣе совершенныя формы административнаго устройства совершилась уже не на приднѣпровскомъ югѣ, а въ иной географической обстановкѣ, при иномъ сочетаніи историческихъ условій.

III.

Возникновеніе удѣльнаго порядка.

Древнерусская цивилизація, возникшая въ области Приднѣпровья въ X — XI ст., не обнаружила задатковъ прочной устойчивости. Ослабляемая многообразными внутренними раздорами и лишенная твердаго государственнаго устройства, приднѣпровская Русь не могла противостоять напору степныхъ кочевыхъ варваровъ, и этотъ напоръ смелъ ее въ концѣ концовъ съ исторической сцены. Но въ то время, какъ на югѣ равнины разыгрывался этотъ бурный прологъ нашей исторіи — возникновеніе и паденіе приднѣпровской цивилизаціи, — въ лѣсахъ сѣверо-востока тихо и мало-замѣтно, но съ упорной послѣдовательностью продолжался процессъ славянской колонизаціи, приносившей съ собой въ глубину финскихъ лѣсныхъ трущобъ зародыши новаго политическаго уклада.

Съ сѣверо-запада, изъ области ильменскихъ славянъ, съ запада и юга, изъ области кривичей и вятичей, сюда проникали славянскіе переселенцы, и ихъ встрѣча съ давнишними мѣстными жителями — финнами — порождала здѣсь первыя завязи будущей великорусской народности. Медленно шелъ этотъ процессъ. Географическія условія края — трудно-проходимые лѣса и болота — не допускали переселеній сплошными народными волнами: колонизаціонный потокъ разбивался на мелкіе ручейки; колонисты проникали сюда небольшими группами, терявшимися въ лабиринтѣ лѣсныхъ чащъ и осѣдавшими уединенными поселками и починками на берегахъ рѣкъ и рѣчекъ, которыя извилистой сѣткой пересѣкали этотъ дикій лѣсной край. Осязательные результаты этого тя-

гучаго колонизаціоннаго процесса начали сказываться только къ половинѣ XII вѣка. До половины XII вѣка въ междурѣчьи Оки и Волги можно насчитать не болѣе 4—5 болѣе крупныхъ колонизаціонныхъ центровъ: Бѣло-озеро, Ростовъ, Суздаль, Муромъ, стоявшіе одинокими островками культурной осѣдлости среди сплошного моря лѣсовъ и болотъ. Съ половины XII вѣка лѣсной край начинаетъ оживляться. То тамъ, то сямъ, возникаютъ новые населенные пункты. Въ связи съ этими колонизаціонными успѣхами возникаетъ въ сѣверо-восточной части нашей равнины и новый политическій порядокъ, который можетъ быть названъ *удѣльнымъ*. Особенности этого порядка могутъ быть понятны только въ связи съ условіями его возникновенія. Колонистамъ, проникавшимъ по рѣкамъ и рѣчкамъ вглубь сѣверо-восточныхъ лѣсовъ, предстояла на новыхъ мѣстахъ весьма трудная хозяйственная задача. Двигаясь по воднымъ путямъ, они основывали свои поселки гдѣ-нибудь на рѣчномъ берегу. Впереди былъ берегъ; сзади — трудно-проницаемая стѣна дѣвственнаго лѣса. Рыболовство и звѣроловство являлись первыми хозяйственными рессурсами колоніи. Затѣмъ—предстояла неравная борьба съ лѣсной стихіей. Для расширенія предѣловъ хозяйственной эксплоатаціи приходилось врѣзаться съ топоромъ въ рукѣ въ стѣну тысячелѣтнихъ чащъ. Здѣсь каждый шагъ покупался цѣною страшныхъ трудовыхъ усилій. Нужно было рубить деревья, выкорчевывать пни, чтобы расчистить небольшую поляну, годную для пашни. Въ вѣковомъ лѣсу такая работа предполагаетъ соединеніе значительнаго количества рабочихъ силъ. Вотъ почему естественными вождями этого колонизаціоннаго движенія становятся князья и богатые дружиники, лица, располагающія трудомъ многихъ холоповъ и другихъ зависимыхъ отъ нихъ лицъ. Съ половины XII в. особенное оживленіе получаетъ колонизаціонный процессъ въ Владиміросуздальской области, именно потому, что во главѣ его тамъ становятся суздальскіе князья. Съ другой стороны успѣхи хозяйственной дѣятельности этихъ князей начинаютъ повышать ихъ политическій авторитетъ. Изучая лѣтопись XII в., можно подмѣтить, какъ, параллельно съ

успѣхами хозяйственной колонизацiи суздальскаго края, къ суздальскому князю начинаетъ переходить политическое главенство, утраченное разореннымъ Кiевомъ. Это чувствуется уже въ лѣтописномъ повѣствованiи о княженiи суздальскаго князя Юрiя Долгорукова, и еще явственнѣе проявляется по отношенiю къ сыну Юрiя, Андрею Боголюбскому, который взялъ Кiевъ приступомъ и все-таки не промѣнялъ своего Владимiра на Клязьмѣ на нѣкогда столь привлекательный для князей Кiевскiй столъ. Братъ Андрея, Всеволодъ Большое Гнѣздо, княжившiй въ Суздальской области въ концѣ XII и началѣ XIII в., рисуется въ современныхъ памятникахъ самымъ сильнымъ княземъ на Руси, распространяющимъ свое политическое влiянiе далеко за предѣлы своихъ непосредственныхъ владѣнiй. Представленiе о силѣ его власти поэтически выражено въ «Словѣ о полку Игоревѣ», памятникѣ конца XII в. Авторъ слова обращается ко Всеволоду съ такими словами: «Ты можешь Волгу разбрызгать веслами, Донъ вычерпать шлемами своихъ воиновъ!»

На ряду съ временнымъ усиленiемъ Суздальской области тотъ же колонизацiонный процессъ породилъ и еще одно политическое слѣдствiе—размноженiе на сѣверо-востокѣ большихъ и малыхъ княжествъ. Размноженiе этихъ княжествъ въ бассейнѣ Оки и верхней Волги шло двумя путями: 1) занятiемъ новыхъ пространствъ руководимою князьями колонизацiею, 2) дробленiемъ первоначально возникшихъ княжескихъ областей между сонаслѣдниками въ предѣлахъ извѣстной княжеской линiи.

По инициативѣ князя-колонизатора расчищалась новая лѣсная поляна. Это было первое зерно новаго удѣла. Предѣлы колонизацiоннаго округа являлись политической границей и новаго княжества. Отвоевать у окрестнаго лѣса возможно большее пространство удобной для хозяйственной эксплоатацiи земли, наполнить удѣлъ возможно большимъ количествомъ потребнаго для этой цѣли работоспособнаго населенiя—вотъ что составляло затѣмъ главнѣйшее стремленiе княжеской политики. Условiя возникновенiя сѣверо-восточныхъ

княжествъ опредѣляли и характеръ самой княжеской власти. На приднѣпровскомъ югѣ княжили князья-кормленщики, кочевавшіе со стола на столъ и не связанные прочными узами съ опредѣленными волостями. Сѣверо-восточный князь представлялъ собою иной типъ правителя: онъ являлся княземъ-хозяиномъ, который собственными хозяйственными усиліями создалъ свое княжество и смотрѣлъ на него, какъ на свое личное достояніе цѣпко держался за него, какъ за свое родное гнѣздо, и умирая передавалъ его своимъ дѣтямъ, раздѣляя его на части по числу сонаслѣдниковъ. Для древнерусскаго южнаго князя каждый столъ былъ временной станціей на пути къ конечной цѣли политической карьеры—Кіеву. Для сѣверо-восточнаго князя XII—XIII вв. княжество, имъ самимъ созданное или унаслѣдованное отъ отца, было *удѣломъ* всей его жизни. На югѣ князь—только правитель, правившій на условіяхъ, которыя вошли въ его рядъ съ вѣчемъ главнаго города княжества. На сѣверо-востокѣ князь—собственникъ, вотчинникъ своего удѣла, владѣющій территоріей княжества не по договору съ вѣчемъ, а по праву первой заимки или по праву наслѣдованія. Не покидая въ теченіе всей жизни своего *удѣла,* сѣверо-восточный князь ни съ кѣмъ и не раздѣляетъ своего обладанія имъ. Идея коллективнаго обладанія русскою землею всѣмъ княжескимъ родомъ въ совокупности,— на сѣверовостокѣ теряетъ свое значеніе и вывѣтривается изъ общественнаго сознанія. Княжескій родъ окончательно разрывается на обособленныя вѣтви. Каждый князь мыслитъ себя здѣсь не членомъ рода, а самостоятельнымъ и исключительнымъ собственникомъ извѣстной территоріи. Отдѣльные князья вступаютъ другъ съ другомъ въ союзы, скрѣпляемые договорными грамотами; но эти союзы возникаютъ исключительно на почвѣ добровольныхъ взаимныхъ обязательствъ, а не на почвѣ неразрывныхъ, естественныхъ кровныхъ связей. Система приднѣпровскихъ княжествъ покоилась на идеѣ политическаго объединенія всей Руси подъ гегемоніей Кіева. Система сѣверо-восточныхъ *удѣловъ* представляла собою, напротивъ того, группу совершенно обособленныхъ другъ отъ друга княжествъ, изъ которыхъ каждое самостоятельно

возникало и самостоятельно развивалось подъ властью особой княжеской линіи.

Таковы общія различія этихъ двухъ государственныхъ укладовъ. Вмѣсто единаго княжескаго рода—обособившіяся княжескія линіи, вмѣсто князей-кормленщиковъ — князья-вотчинники, вмѣсто порядка очереднаго перехода князей со стола на столъ—наслѣдственное обладаніе одними и тѣми же княжествами, вмѣсто княжескихъ волостей стараго типа—удѣлы.

Но перемѣны не ограничились только иной постановкой княжеской власти и взаимныхъ отношеній между княжествами. Весь складъ общественной жизни принялъ здѣсь, на сѣверо-востокѣ, новый характеръ. Въ отличіе отъ стараго Приднѣпровья мы долго не встрѣчаемъ здѣсь сколько-нибудь замѣтнаго торговаго движенія, не встрѣчаемъ и болѣе или менѣе крупныхъ городскихъ центровъ торговопромышленнаго развитія. Передъ нами деревенская Россія съ исключительнымъ господствомъ натуральнаго хозяйства. Соціально-экономическій строй типичнаго удѣльнаго княжества отличался еще большей простотой и несложностью, еще большей первобытностью, чѣмъ это было въ княжествахъ приднѣпровскихъ. Территорія всякаго удѣльнаго княжества разбивалась обыкновенно на земли трехъ категорій. Во-первыхъ, по всему удѣлу тамъ и сямъ были разсыпаны селенія, въ которыхъ жили холопы княжскіе или работавшіе на дворецъ свободные люди, разрабатывавшіе различныя угодія: рыбныя ловли, бобровые гоны, пчелиныя борти, пашни, и поставлявшіе часть добываемыхъ продуктовъ на содержаніе княжескаго дворца. Совокупность такихъ селеній и приписанныхъ къ нимъ угодій составляла такъ называемыя *дворцовыя земли*. Другія части удѣла входили въ составъ *черныхъ земель*. И эти земли принадлежали князю, но князь не велъ на нихъ непосредственно дворцоваго хозяйства, а сдавалъ ихъ въ аренду свободнымъ безземельнымъ съемщикамъ-крестьянамъ. Наконецъ, среди этихъ черныхъ земель выдѣлялись отдѣльными островами боярскія вотчины, т. е. земли, пожалованныя князьями своимъ боярамъ и слугамъ воль-

нымъ, которые несли ратную службу князю на доходы, получаемые съ этихъ вотчинъ. Боярскія вотчины обрабатывались боярскими холопами или свободными арендаторами, сѣвшими не на княжескія черныя, а на боярскія земли. Землевладѣльцы—князья и бояре и земледѣльцы—крестьяне и посаженные на землю холопы—вотъ и всѣ почти составные элементы населенія любого удѣльнаго княжества сѣверо-восточной Руси. Къ сказанному слѣдуетъ еще добавить, что изъ всѣхъ этихъ элементовъ только князь, устроитель-собственникъ удѣла, былъ связанъ со своимъ удѣломъ прочно и неразрывно; а всѣ прочіе жители, какъ бояре и слуги вольные, такъ и свободные крестьяне (разумѣется, до холоповъ это не относится), не пускали глубокихъ корней въ каждомъ данномъ удѣлѣ и всегда могли безпрепятственно перейти въ другой удѣлъ, къ другому князю. По выраженію памятниковъ того времени, имъ былъ открытъ по всей русской землѣ «путь чистъ, безъ рубежа». Свободные съемщики чужихъ земель могли свободно прекратить свои арендныя отношенія съ собственникомъ земли, если только ими были предварительно очищены всѣ означенныя въ порядной грамотѣ обязательства, и, прекративъ эти отношенія, могли перейти на землю другого собственника, хотя бы и за предѣлы даннаго княжества. Точно также бояре и слуги вольные, поступавшіе на службу князю, могли безпрепятственно отъ него отъѣхать къ другому князю, даже оставляя за собою вотчины, уже пріобрѣтенныя въ удѣлѣ, который они покидали. «Боярамъ межъ насъ и слугамъ вольнымъ воля, отъѣдетъ бояринъ отъ меня къ тебѣ или отъ тебя ко мнѣ, и намъ ихъ за это волостей не лишити», такъ писали князья того времени въ своихъ договорныхъ грамотахъ.

Такимъ образомъ, общество типичнаго удѣльнаго княжества XIII—XIV в.в., столь мало расчлененное по своему строенію и столь одноформенное по господствующимъ жизненнымъ интересамъ, отличалось кромѣ того малой осѣдлостью, отсутствіемъ прочныхъ внутреннихъ связей съ даннымъ княжествомъ, легкой измѣнчивостью своего личнаго

состава. Если въ приднѣпровской Руси князь вѣчно передвигался по всему лицу русской земли, какъ блуждающая комета, то здѣсь, на сѣверо-востокѣ, получилась обратная комбинація: князья сидятъ на мѣстѣ, но свободное населеніе кружится по удѣламъ, переходя отъ князя къ князю. Всѣ очерченныя условія не представляли, конечно, благопріятной почвы для образованія крѣпко сплоченныхъ и готовыхъ къ самодѣятельности мѣстныхъ общественныхъ союзовъ. Свободный человѣкъ, приходившій въ княжество, опредѣлялъ свое общественное положеніе въ немъ не присоединеніемъ къ какому-либо общественному союзу, а личнымъ договоромъ о своихъ правахъ и обязанностяхъ съ княземъ, — единственнымъ верховнымъ распорядителемъ и хозяиномъ и всей территоріи, и всего населенія своего княжества.

Ознакомившись въ общихъ чертахъ съ хозяйственнымъ, соціальнымъ и политическимъ строемъ удѣльныхъ княжествъ сѣверо-восточной Руси XIII—XIV вв., мы можемъ теперь вернуться къ спеціальному предмету настоящихъ очерковъ и приступить къ разсмотрѣнію *административнаго* устройства этихъ княжествъ. Мы видѣли, какъ несовершененъ и первобытенъ былъ административный механизмъ въ старой приднѣпровской Руси. Послѣ всего сказаннаго въ настоящей главѣ мы не удивимся, встрѣтивъ въ удѣльныхъ княжествахъ сѣверо-востока еще болѣе простой и несложный порядокъ управленія.

IV.

Переработка системы кормленій.

Говоря объ устройствѣ управленія въ древнѣйшихъ приднѣпровскихъ княжествахъ, мы отмѣтили первобытную несложность свойственныхъ этимъ княжествамъ административныхъ порядковъ. Обращаясь теперь къ удѣльнымъ княжествамъ лѣсного сѣверо-востока, возникшимъ здѣсь въ теченіе XII — XIII столѣтій, мы все еще не выходимъ изъ круга зачаточныхъ учрежденій. Обрисованная въ предшествующей главѣ географическая и политическая обстановка, при которой возникали эти княжества, отнюдь не могла породить какихъ-либо болѣе совершенныхъ формъ общежитія сравнительно со всѣмъ тѣмъ, что было выработано приднѣпровской цивилизаціей. Скорѣе наоборотъ, сѣверо-восточный удѣлъ XIII — XIV вѣковъ представлялъ собою сравнительно съ приднѣпровскимъ княжествомъ XI — XII вѣковъ даже нѣкоторый шагъ назадъ въ отношеніи уровня правомѣрно-развитой государственности. Удѣлъ возникалъ, какъ княжеская вотчина, и эти условія его возникновенія клали такую рѣзкую печать на весь характеръ его устройства, что при разсмотрѣніи удѣльныхъ учрежденій въ высшей степени трудно бываетъ различить, гдѣ кончалась сфера частной хозяйственной дѣятельности князя и гдѣ начиналась область его государственнаго властвованія. Князь-хозяинъ и князь-правитель настолько неуловимо сливались въ удѣльной Руси въ одноформенное цѣлое, что въ нашей литературѣ одно время серьезно ставился даже вопросъ о томъ, можно ли вообще признавать удѣльнаго князя XIII — XIV вѣка государемъ носителемъ верховной политической власти, а удѣльное кня-

жество — государствомъ. Внѣшній обликъ князя-колонизатора и вотчинника заслонялъ отъ глазъ изслѣдователей политическое содержаніе его власти. Разумѣется, эти крайніе выводы не выдерживаютъ критики. Удѣльной старинѣ было чуждо различеніе *государева* и *государственнаго* дѣла, но отсутствіе такого различенія приводило не къ отсутствію государственныхъ элементовъ во власти князя, а лишь къ постоянному смѣшенію частно-хозяйственныхъ и политическихъ отношеній, интересовъ и пріемовъ. Частно-хозяйственные интересы князя возводились при этомъ смѣшеніи на степень государственныхъ вопросовъ, а къ осуществленію государственныхъ задачъ прилагались пріемы, практикуемые въ частномъ хозяйствѣ. Такое смѣшеніе не лишало удѣльное княжество значенія государства, но оно приводило къ чрезвычайному опрощенію и огрубѣнію внѣшнихъ формъ этой «удѣльной» государственности.

Послѣ этихъ общихъ замѣчаній припомнимъ очерченный въ предшествующей главѣ составъ земель, изъ которыхъ слагалась територія удѣльнаго княжества, и посмотримъ, какъ было устроено управленіе отдѣльными частями этой территоріи. Задача организаціи мѣстнаго управленія упрощалась для княжескаго правительства удѣльной эпохи однимъ характернымъ явленіемъ русской жизни того времени: широкимъ развитіемъ такъ называемыхъ «иммунитетовъ». Читатель помнитъ, что среди «черныхъ» земель удѣла были разбросаны боярскія вотчины. Обыкновенно такая боярская вотчина была обособлена отъ окрестныхъ волостныхъ земель не только въ качествѣ самостоятельнаго частно-владѣльческаго хозяйства, но и въ качествѣ особаго, замкнутаго административнаго округа, въ предѣлы котораго не имѣли права въѣзда княжескіе чиновники. Бояринъ-вотчинникъ обыкновенно получалъ отъ князя жалованную льготную и несудимую грамоту, которая вооружала его правами самостоятельной административно-судебной власти въ предѣлахъ его вотчинныхъ владѣній. Землевладѣлецъ становился въ силу такой грамоты правителемъ по отношенію къ населенію его земель, освобожденнымъ отъ подчиненія агентамъ

мѣстной администраціи. — «Намѣстницы мои и волостели и ихъ тіуны въ тою вотчину не въѣзжаютъ ни по что»,—такъ писали князья въ выдаваемыхъ боярамъ-вотчинникамъ жалованныхъ грамотахъ. Вотчинникъ самъ дѣлался судьей для населенія своей вотчины. «Намѣстники наши и ихъ тіуны не судятъ тѣхъ людей ни въ чемъ, а судитъ свои люди бояринъ самъ или кому прикажетъ», — читаемъ въ тѣхъ же грамотахъ. Впрочемъ, нерѣдко для наиболѣе тяжкихъ преступленій дѣлалось исключеніе, и судъ по такимъ дѣламъ не предоставлялся вотчиннику, а удерживался въ рукахъ князя. Такъ, во многихъ случаяхъ юрисдикція вотчинника не простиралась на дѣла по душегубству, татьбѣ, разбою съ поличнымъ. По всѣмъ другимъ дѣламъ примѣнялся уже всегда вотчинный судъ. Являясь судьею для населенія свой вотчины, бояринъ-вотчинникъ самъ лично былъ подсуденъ только князю: «а кому будетъ каково дѣло до него (т. е. до самого вотчинника), ино его сужу азъ, самъ князь великій». Не только судебные, но и финансовые чиновники князя не имѣли права въѣзда въ предѣлы владѣній вотчинника, пожалованнаго льготною грамотою. Въ привиллегированныхъ вотчинахъ, по словамъ льготныхъ грамотъ, «никоторые княжескіе ѣздоки не ставятся, ни кормовъ, ни подводъ, ни проводниковъ не емлютъ». Вотчинникъ самъ собираетъ дань со своихъ людей и пересылаетъ ее въ казну князю въ тѣхъ случаяхъ, когда они не освобождаются грамотой вообще отъ всякихъ княжескихъ поборовъ (что тоже нерѣдко установлялось льготными грамотами).

Таковы были отличительныя черты русскихъ иммунитетовъ удѣльной эпохи *). Благодаря существованію этихъ иммунитетовъ, значительная часть территоріи княжества, почти всѣ боярскія вотчины, а также монастырскія (монастыри еще чаще, чѣмъ свѣтскіе землевладѣльцы, получали для своихъ земель вышеисчисленныя льготы) управлялись средствами самихъ ихъ владѣльцевъ и не нуждались въ обслу-

---

*) *Иммунитетъ* и означаетъ изъятіе отъ подчиненности общей администраціи, общей подсудности и общаго обложенія.

живаніи правительственными учрежденіями. При скудости средствъ, которыми располагало государственная власть древнѣйшей эпохи для установленія правильнаго административнаго порядка, дарованіе иммунитетовъ обширному кругу лицъ и земель являлось наиболѣе удобнымъ выходомъ изъ затруднительной задачи организаціи мѣстнаго управленія.

Затѣмъ, всѣ остальныя части удѣльнаго княжества управлялись по старинной и уже извѣстной намъ изъ обзора древнѣйшихъ приднѣпровскихъ княженій системѣ *кормленія*. По дворцовымъ землямъ сидѣли на кормленіяхъ такъ называемые «путники», или «бояре путные», управлявшіе отдѣльными дворцовыми «путями». «Путемъ» называлось вѣдомство, которому подчинялась совокупность дворцовыхъ селеній, занимающихся однимъ и тѣмъ же промысломъ. На черныхъ земляхъ кормленщики княжескіе назывались намѣстниками и волостелями. Размѣры ихъ кормленныхъ округовъ отличались большой неравномѣрностью. Описывать характеръ и пріемы ихъ управленія значило бы почти цѣликомъ повторять то, что было уже сказано при характеристикѣ кормленій начальнаго періода нашей исторіи. Но если формы кормленнаго управленія остались прежнія, то самое основаніе этой системы теперь измѣнилось въ связи съ измѣненіями въ положеніи того класса, которому жаловались кормленія. Тамъ, на приднѣпровскомъ югѣ система кормленій явилась частнымъ приложеніемъ общаго и основного принципа княжеско-дружинныхъ отношеній, принципа равномѣрно-полюбовнаго дѣлежа между княземъ и его дружиной, какъ военной добычи, въ видѣ захваченныхъ у непріятеля плѣнниковъ и драгоцѣнностей, такъ и мирной добычи, въ видѣ получаемыхъ съ подвластнаго населенія доходовъ. Здѣсь, на приволжскомъ сѣверо-востокѣ дружина стариннаго типа исчезаетъ. Верхній слой населенія, окружающій князя, составляютъ не «княжи мужи», какъ назывались дружинники начальнаго періода, а «слуги вольные», которые приходятъ въ удѣлъ, пріобрѣтаютъ въ немъ вотчины, отправляютъ князю ратную службу, садятся на кормленія на основаніи «ряда», договора, заключеннаго ими съ владѣльцемъ удѣла—

княземъ. «Слуга вольный» не тождественъ со своимъ историческимъ предкомъ—«княжимъ мужемъ» XI—XII стол. Онъ не дружинникъ, а слуга. Онъ не сливаетъ съ княземъ всѣхъ своихъ интересовъ, всего содержанія своей жизни. Онъ связанъ съ княземъ не интимными узами товарищества, а точно опредѣленными въ договорѣ условіями; содержаніемъ договора устанавливаются и границы его общенія съ княземъ. Право на полученіе кормленія было однимъ изъ такихъ договорныхъ условій и, если въ кіевской Руси кормленія боярскія представляли собою родъ соправительства княжа мужа съ самимъ княземъ, то въ сѣверо-восточныхъ удѣлахъ завѣдываніе извѣстнымъ кормленнымъ округомъ было просто одною изъ тѣхъ службъ, которыя принимали на себя княжескіе вольные слуги по своимъ договорамъ съ княземъ.

Такая перемѣна въ самомъ основаніи кормленной системы управленія открывала болѣе легкую возможность для дальнѣйшей постепенной переработки этой системы сообразно съ потребностями жизни. Кормленія дружинниковъ могли бы быть отмѣнены или видоизмѣнены не иначе, какъ при полномъ разрушеніи самаго существа княжеско-дружинныхъ отношеній, при полномъ разрушеніи самой дружины. Порядокъ кормленій «слугъ вольныхъ» удѣльной эпохи могъ быть видоизмѣняемъ постепенно и малозамѣтно, путемъ частичныхъ перемѣнъ въ тѣхъ договорныхъ условіяхъ, на которыхъ удѣльный князь принималъ къ себѣ на службу того или иного вольнаго слугу и на которыхъ онъ жаловалъ послѣднему кормленіе. И вотъ, подвигаясь впередъ въ исторіи удѣльнаго порядка, мало-по-малу смѣнявшагося московскимъ объединеніемъ всей сѣверо-восточной Руси въ крупное политическое тѣло, мы замѣчаемъ, какъ еще задолго до полной отмѣны старинныхъ кормленій начинается постепенное ограниченіе власти кормленщиковъ, постепенная переработка этой отживающей административной системы.

Собраніе удѣльной Руси Москвою, начавшееся съ первыхъ лѣтъ XIV ст. и почти уже завершавшееся къ исходу XV вѣка, долгое время не сопровождалось измѣненіемъ

тѣхъ внутреннихъ административныхъ и общественныхъ порядковъ, которые существовали въ бывшихъ княжествахъ въ моментъ уничтоженія ихъ политической самостоятельности. Торжествовавшая надъ своими соперниками Москва долгое время боролась только съ удѣльными князьями, не трогая всего склада жизненныхъ отношеній, установившихся въ удѣльную эпоху. Удѣльные князья утрачивали политическую власть надъ своими удѣлами и превращались въ бояръ московскаго князя; но ихъ удѣлы, переставая быть самостоятельными государствами, не теряли тотчасъ же вполнѣ своей былой особенности, входили въ составъ территоріи возникавшаго московскаго государства цѣльными кусками, со всѣмъ своеобразіемъ сложившихся въ нихъ ранѣе порядковъ и отношеній. Долгое время сохраняли прежнюю силу и описанные выше порядки управленія, существовавшіе въ самостоятельныхъ удѣлахъ. Вся перемѣна сводилась на первыхъ порахъ лишь къ тому, что власть мѣстныхъ князей замѣщалась властью великаго князя московскаго; но при всемъ томъ объединявшаяся Русь оставалась при прежнемъ жизненномъ строѣ, завѣщанномъ удѣльной стариной, и какъ бы превращалась мало-по-малу въ одинъ громадный удѣлъ московскаго княжескаго дома.

Лишь медленно и осторожно, подъ давленіемъ жизненныхъ потребностей, московскіе князья-собиратели перешли къ новой для себя роли-реформаторовъ, не ранѣе того, какъ процессъ политическаго объединенія Руси началъ подходить къ своему завершенію. Лишь побѣдивъ большую часть удѣльныхъ князей, преемники Калиты приступили къ борьбѣ и съ тѣми порядками, которые народились и окрѣпли подъ покровомъ удѣльной раздробленности. Тогда-то въ числѣ прочихъ преобразованій государственнаго быта подверглась постепенной переработкѣ и система мѣстнаго управленія. Эта переработка началась не съ отмѣны, а съ нѣкоторой регламентаціи старинныхъ кормленій, направленной на ограниченіе злоупотребленій и тяжелыхъ для населенія невзгодъ, неразлучныхъ съ своеволіемъ прежнихъ кормленщиковъ.

Прежде всего правительство приняло во вниманіе жалобы населенія на чрезмѣрный аппетитъ кормленщиковъ, которые пользовались полной свободой во взиманіи кормовъ и пошлинъ и нерѣдко начинали кормиться уже слишкомъ сытно, изнуряя населеніе тяжкими и частыми поборами. На сокращеніе количественныхъ размѣровъ кормленнаго бремени и были направлены первыя мѣропріятія правительства по регулированію кормленій. Съ конца XIV вѣка московскіе князья начинаютъ выдавать для отдѣльныхъ административныхъ округовъ такъ называемыя уставныя грамоты, въ которыхъ опредѣлялись точныя максимальныя нормы для разнаго рода кормленныхъ сборовъ. Такая утвержденная княземъ «такса» для кормовъ и пошлинъ была уже обязательна для намѣстника или волостеля. Оригиналъ грамоты выдавался кормленщику, а выборный представитель мѣстнаго міра получалъ съ нея копію («противень», какъ говорилось на языкѣ того времени). Всякій переборъ противъ грамоты считался незаконнымъ, и населенію предоставлялось требовать съ кормленщика незаконно перебранные кормы судомъ въ порядкѣ гражданскаго иска. Урегулированіемъ размѣровъ корма не ограничивались нововведенія уставныхъ грамотъ. Самый сборъ кормовъ запрещалось теперь производить непосредственно кормленщикамъ и имъ подручнымъ тіунамъ. Сборщиками должны были являться выборные населеніемъ сотскіе, которые уже отъ себя передавали собранные кормы намѣстникамъ и волостямъ. Здѣсь чувствуется стремленіе оградить населеніе отъ близкаго соприкосновенія съ кормленщиками, при которомъ могли происходить всякаго рода противозаконныя вымогательства. Тѣмъ же стремленіемъ внушались далѣе и такія постановленія этихъ грамотъ, какъ запрещеніе намѣстникамъ и волостелямъ держать при себѣ второстепенныхъ агентовъ—тіуновъ и доводчиковъ — свыше опредѣленнаго грамотою количества, ибо каждый лишній тіунъ являлся лишнимъ ртомъ, лишнимъ посягательствомъ на платежныя силы населенія. Сюда же относилось и установленіе сроковъ и порядка разъѣздовъ всѣхъ этихъ тіуновъ и доводчиковъ по кормленнымъ окру-

гамъ: каждому доводчику дозволялось объѣзжать округъ не болѣе двухъ разъ въ годъ, при чемъ ему воспрещались сколько-нибудь продолжительныя остановки во время такихъ объѣздовъ на отдѣльныхъ пунктахъ: доводчикъ не долженъ былъ ночевать тамъ, гдѣ обѣдалъ! Къ такимъ оригинальнымъ съ нашей точки зрѣнія послѣдствіямъ приводила своеобразная система кормленнаго управленія: правительство вынуждено было не поощрять служебныхъ агентовъ къ развитію ихъ служебной дѣятельности, а наоборотъ, умѣрять пылъ ихъ усердія и подъ страхомъ наказанія сводить къ возможному минимуму случаи приложенія ихъ административной энергіи. Дорого обходилась, должно быть, эта административная энергія мѣстному населенію и не слишкомъ заманчивыми плодами окупалась она и для самого государства! На ряду съ количественными ограниченіями кормленнаго бремени переработка кормленій пошла и въ другомъ направленіи: въ видѣ постепеннаго суженія власти, судебно-административной компетенціи кормленщиковъ. Это суженіе началось съ двухъ сторонъ: сверху и снизу. Во-первыхъ, нѣкоторыя дѣла начинаютъ исключаться изъ компетенціи намѣстниковъ. Такъ, въ XV ст. многимъ намѣстникамъ и волостелямъ запрещается по своему усмотрѣнію безъ доклада князю штрафовать, казнить и освобождать преступниковъ, а также постановлять приговоры по дѣламъ объ отпускѣ холоповъ на волю, о возвращеніи къ господину бѣглыхъ холоповъ и т. п. Всѣ такія дѣла должны были восходить на окончательное разрѣшеніе въ Москву и не могли быть разрѣшаемы областными кормленщиками.

Только немногихъ, особо привилегированныхъ кормленщиковъ не коснулись эти ограниченія; но съ теченіемъ времени число такихъ привилегированныхъ кормленщиковъ быстро сокращалось, а напротивъ того, кругъ дѣлъ, изъятыхъ изъ компетенціи областной кормленной администраціи, все расширялся. Таковы были ограниченія сверху, суживавшія власть областныхъ кормленщиковъ на счетъ роста московской централизаціи. Но на ряду съ этимъ самостоя-

тельность кормленщиковъ ограничивалась и снизу, раздвигавшею свои рамки самодѣятельностью мѣстныхъ общественныхъ союзовъ. Уже издавна на судѣ намѣстниковъ и волостей присутствовали сотскіе и «добрые люди» — члены мѣстнаго общества. Они присутствовали на судѣ безгласно, не участвуя въ судопроизводствѣ, но замѣчая все, что творится при судебномъ разбирательствѣ. Ихъ показанія были нужны на тотъ случай, когда дѣло по жалобѣ на судью поступало въ высшую инстанцію. Тогда, не довѣряя одному протоколу (судному списку), который велъ судья-кормленщикъ, спрашивали добрыхъ людей, какъ велось дѣло, и ихъ показаніями провѣряли правильность судебнаго протокола. Теперь, въ XV ст. эти «добрые люди», приглашавшіеся ранѣе отдѣльно для каждаго процесса, замѣняются постоянною выборною должностью цѣловальниковъ. Цѣловальники эти, подобно «добрымъ людямъ» прежняго времени, обязательно присутствуютъ на судѣ намѣстника или волостеля для контроля надъ правильностью судебнаго протокола. Этотъ контроль облекается въ правильно выработанную форму. Пока шелъ процессъ, составлялись два протокола: одинъ намѣстничьимъ дьякомъ, другой—земскимъ дьякомъ, находившимся въ средѣ цѣловальниковъ. Затѣмъ происходилъ обмѣнъ: списокъ, составленный земскимъ дьякомъ и скрѣпленный рукоприкладствами цѣловальниковъ, передавался кормленщику, а послѣдній отдавалъ цѣловальникамъ свой протоколъ; безпрепятственно произведеннымъ обмѣномъ обѣ стороны удостовѣряли правильность обоихъ протоколовъ. Но функціи цѣловальниковъ уже не ограничивались наблюденіемъ за составленіемъ судебнаго протокола. Имъ была предоставлена и нѣкоторая распорядительная власть, ограничивавшая компетенцію кормленщиковъ. Такъ, напр., намѣстники и волостели уже не могли заковывать въ желѣза заарестованныхъ ими людей, не нашедшихъ по себѣ поручителей, не предъявивъ ихъ мірскому старостѣ и цѣловальникамъ. При нарушеніи этого правила цѣловальники получали право освобождать закованныхъ людей и взыскивать безчестье на томъ, кто ихъ заковывалъ.

Всѣ эти многообразныя нововведенія, ставившія преграды произволу кормленщиковъ и ограничивавшія ихъ компетенцію, были только подготовительными шагами къ полной реорганизаціи мѣстнаго управленія. Въ XV ст. система кормленій была уже отживающимъ учрежденіемъ.

Часъ ея отмѣны былъ недалекъ. Два обстоятельства рѣшили окончательно ея судьбу. Во-первыхъ, все усиливавшееся неудовольствіе населенія на сопряженныя съ этой системой тягости, которыя не могли быть вполнѣ устранены частичными поправками и улучшеніями старыхъ порядковъ. Во-вторыхъ, завершонная къ половинѣ XVI ст. новая организація служилаго класса, изъ среды котораго и выходили сидѣвшіе на кормленіяхъ намѣстники и волостели. Жалобы населенія на корыстныя злоупотребленія и насилія кормленщиковъ, этихъ «волковъ мучителей и разорителей», какъ называли ихъ мірскія челобитья — раздавались все чаще и громче. Московскіе приказы были завалены судебными исками, которые возбуждали мірскія общества на мѣстныхъ кормленщиковъ за допущенные послѣдними переборы противъ уставныхъ грамотъ. Одновременно съ обостреніемъ этихъ жалобъ правительство нашло, что разсылка по кормленіямъ намѣстниковъ и волостелей отрываетъ массу людей отъ ратной службы, государственная нужда въ которой становилась все настоятельнѣе и неотвратимѣе.

Съ установленіемъ помѣстной системы, т. е. правильнаго порядка раздачъ казенной земли въ пользованіе служилымъ людямъ, открылся новый источникъ вознагражденія служилаго класса за его службу, не отвлекавшій подобно кормленіямъ служилыхъ людей отъ ихъ ратныхъ обязанностей. Въ силу всѣхъ этихъ условій въ отмѣнѣ кормленій оказывались одинаково заинтересованными и государство, озабоченное возможно большимъ пополненіемъ боевой готовности Россіи, и населеніе, стонавшее отъ кормленщиковъ и «непрестанными челобитьями великими», «докукою великою», призывавшее правительство къ коренной реформѣ областного управленія.

Голосъ земли, выражавшійся въ этихъ «челобитьяхъ великихъ», опредѣленно указывалъ и на тотъ новый порядокъ, которымъ можно было замѣнить устарѣлую систему кормленій. Мірскія челобитья предлагали возложить завѣдываніе мѣстнымъ управленіемъ «на души самого земства». Правительство Ивана Грознаго преклонило ухо къ гласу народа, и участь кормленій была рѣшена.

V.

Земскія учрежденія въ XVI вѣкѣ.

XVI вѣкъ составляетъ важную эпоху въ исторіи развитія мѣстнаго управленія на Руси. Вѣками установившіеся административные порядки, въ рамкѣ которыхъ устроилось мѣстное управленіе и въ древнѣйшихъ княжествахъ Приднѣпровья и въ позднѣе возникшихъ сѣверо-восточныхъ удѣлахъ, съ начала XVI столѣтія сходятъ со своихъ прежнихъ основаній. Падаетъ старинная система «кормленій». Княжеская областная администрація замѣняется системою выборныхъ земскихъ органовъ. «Княжи, мужи» уступаютъ мѣсто «излюбленнымъ» людямъ, старостамъ и цѣловальникамъ. Какое значеніе имѣла эта перемѣна въ общемъ ходѣ развитія административнаго строя въ Россіи? На этотъ вопросъ можно будетъ отвѣтить лишь послѣ подробнаго обзора устройства и дѣятельности выборныхъ земскихъ учрежденій, установленныхъ губными и земскими грамотами XVI столѣтія. Но предварительно не мѣшаетъ принять къ свѣдѣнію одно общее замѣчаніе. Само по себѣ участіе мірскихъ, земскихъ людей въ дѣлахъ мѣстнаго управленія не было въ XVI стол. для русской земли полною новостью, внезапнымъ «скачкомъ въ неизвѣстное». Новость заключалась лишь въ томъ особенномъ положеніи, какое заняли теперь эти земскіе представители по отношенію къ другимъ органамъ управленія и какого они не занимали въ предшествующія эпохи нашей исторіи. Съ самыхъ начальныхъ моментовъ нашей государственной жизни земская самодѣятельность въ сферѣ провинціальнаго управленія составляла неотъемлемую, необходимую стихію административнаго быта Россіи. Но вплоть до XVI столѣтія эта существенная сторона нашего административнаго быта не была нормирована и утверждена зако-

номъ, не получала юридическаго опредѣленія и развивалась исключительно на основѣ народнаго обычая, какъ естественное и неизбѣжное восполненіе недостаточности и несовершенства офиціальной княжеской администраціи. Органъ этой офиціальной администраціи — княжескій намѣстникъ, кормленщикъ—не только управлялъ, сколько «смотрѣлъ своего прибытка». Его дѣятельность далеко не покрывала и не удовлетворяла собою даже тѣхъ несложныхъ потребностей общежитія, которыя были уже свойственны русской провинціи въ начальныя эпохи нашей исторіи. Кормленщикъ собиралъ свои кормы, закрѣплялъ силу различныхъ гражданскихъ сдѣлокъ, удостовѣрялъ исходъ происходившихъ въ его присутствіи судебныхъ состязаній; но населеніе не могло ожидать отъ него не только какихъ-либо попечительныхъ заботъ о благосостояніи ввѣреннаго ему округа, но даже и сколько-нибудь твердой охраны внѣшняго порядка и безопасности жителей. Въ то время заботы этого рода не включались въ кругъ задачъ правительственной власти. Тѣмъ не менѣе, потребности въ обезпеченіи порядка и безопасности давали себя чувствовать населенію на каждомъ шагу, — это были потребности насущныя и необходимыя, удовлетвореніе которыхъ не терпѣло отлагательства. Къ счастью для народа, правительственная власть начальныхъ эпохъ, ограничивая очень узкими предѣлами задачи своей собственной дѣятельности, не отличалась зато и нетерпимою мнительностью по отношенію къ самодѣятельнымъ попыткамъ населенія восполнять своими силами пробѣлы княжескаго управленія. Князья и княжи мужи охотно довольствовались возможностью «кормиться» отъ дѣлъ, предоставляя самое веденіе этихъ дѣлъ заинтересованному въ нихъ населенію. И народъ велъ эти дѣла по мірскому изстаринному обычаю, самъ вырабатывая на практикѣ извѣстныя формы общественнаго устройства, не закрѣпленныя никакимъ закономъ, не подчиненныя никакому офиціальному правительственному контролю. Собирались мірскія сходки, появились выборные старосты, входили въ жизнь извѣстные пріемы раскладки и собиранія поборовъ, которыми нужно было ублаготворять кня-

жескихъ посадниковъ и намѣстниковъ, установлялись извѣстные пріемы охраны общественнаго спокойствія, уловленія и искорененія лихихъ людей, татей и разбойниковъ, отъ которыхъ поневолѣ приходилось обороняться мирному, трудовому населенію. Народъ привыкъ къ этимъ естественно сложившимся и освященнымъ многовѣковымъ опытомъ формамъ общественной самодѣятельности. Но чѣмъ долѣе жило государство, чѣмъ сложнѣе становились общественныя потребности, тѣмъ болѣе выяснилась необходимость ввести эти на почвѣ народнаго обычая возникшія учрежденія въ кругъ правомѣрно оформленныхъ и признанныхъ закономъ государственныхъ институтовъ. Къ XVI столѣтію обстоятельства сложились особенно благопріятно для производства этой метаморфозы. Интересы мѣстныхъ обществъ какъ разъ совпали съ правительственными преобразовательными планами, и въ результатѣ этого совпаденія совершилась капитальная реформа мѣстнаго управленія, сущность которой сводилась къ тому, что верхній этажъ этого управленія, въ видѣ намѣстниковъ и волостей, сидѣвшихъ на кормленіяхъ, былъ совершенно снесенъ, а обнажившійся изъ-подъ этой надстройки и ушедшій глубоко въ нѣдра народнаго обычая фундаментъ, въ видѣ выборныхъ самимъ населеніемъ старостъ и головъ, былъ поднятъ и превращенъ въ главный корпусъ обновленнаго зданія провинціальной администраціи. Народный институтъ излюбленныхъ головъ и старостъ былъ признанъ государственнымъ институтомъ и приспособленъ къ общему механизму государственнаго управленія; участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія перестало быть проявленіемъ простой фактической самопомощи населенія въ тѣхъ случаяхъ, когда аппаратъ правительственныхъ учрежденій оказывался безсильнымъ удовлетворить общественныя потребности, и превратилось само въ одно изъ звеньевъ этого аппарата. Таковъ былъ основной смыслъ этой реформы.

Посмотримъ, какъ она была проведена и каковы были получившіеся отъ нея результаты.

Толчкомъ къ осуществленію этой реформы послужили, какъ уже было сказано, настоятельныя заявленія самихъ

мѣстныхъ обществъ. Эти заявленія дословно вставлены въ вступительныхъ частяхъ тѣхъ княжескихъ и царскихъ грамотъ, которыми устанавливались выборныя земскія учрежденія взамѣнъ прежнихъ кормленій. Московское правительство открыто признавало, что реформа производится по желанію и по замыслу самого населенія.

Эти заявленія глубоко интересны. Въ нихъ вскрывается двоякій мотивъ, руководившій населеніемъ въ стремленіяхъ къ отмѣнѣ кормленій и къ принятію мѣстнаго управленія «на души» самаго земства. Съ одной стороны кормленщики признавались ненужнымъ привѣскомъ къ механизму мѣстнаго управленія, который только обременяетъ ходъ этого управленія излишнимъ грузомъ: поборы и произвольныя насилія кормленщиковъ стоятъ населенію очень дорого, а между тѣмъ дѣйствительное удовлетвореніе всѣхъ мѣстныхъ нуждъ все равно сосредоточивается фактически въ рукахъ выборныхъ старостъ, а не княжескихъ чиновниковъ; не лучше ли въ такомъ случаѣ прямо офиціально оформить должностное положеніе этихъ выборныхъ лицъ, отмѣнивъ совсѣмъ кормленія? Затѣмъ къ этому мотиву присоединяется и другой: не оформленное существованіе выборныхъ мѣстныхъ органовъ очень затрудняетъ ихъ дѣятельность; кормленщики всегда могутъ стѣснить ихъ въ ихъ распоряженіяхъ, и имъ не на что въ этихъ случаяхъ опереться въ виду того, что имъ недостаетъ офиціальнаго признанія со стороны правительственной власти.

Изображеніе кормленщиковыхъ поборовъ и злоупотребленій выходитъ въ мірскихъ челобитьяхъ, воспроизведенныхъ въ вышеупомянутыхъ грамотахъ, чрезвычайно выпуклымъ: «Намѣстники, волостели и праветчики и ихъ пошлинные люди чинятъ намъ продажи и убытки великіе»... «Намѣстника и пошлинныхъ людей впредь прокормить намъ не мочно и отъ того-де у насъ въ стѣнахъ и волостяхъ многіе деревни запустѣли и крестьяне-де отъ того насильства и продажъ разошлись по инымъ городамъ... безвѣстно разбрелись врозь». Такія заявленія встрѣчаются въ основаніи всѣхъ челобитій объ отмѣнѣ кормленій. И на ряду съ этимъ

говорится, что дѣятельность кормленщиковъ не обезпечиваетъ никакого порядка: разбои, поджоги, убійства принимаютъ массовый, повальный характеръ; ловить и истреблять разбойниковъ вмѣстѣ съ кормленщиками населеніе не рѣшается, потому что отъ кормленщиковъ «волокита» велика» и «убытки» не малые», не меньше, чѣмъ отъ самихъ разбойничьихъ разореній; а «*сами*-де они разбойниковъ межъ себя, безъ вѣдома великаго князя обыскивати и имати не смѣютъ».

Такъ, населеніе само дошло до сознанія необходимости возведенія общественнаго самоуправленія въ рангъ государственнаго института и подсказало эту точку зрѣнія правительству. Какъ разъ въ это время правительство занималось устроеніемъ служилаго класса на новыхъ началахъ, формировались уѣздныя служилыя корпораціи дворянъ и дѣтей боярскихъ, всѣ служилые люди привлекались къ поголовной и безпрерывно-пожизненной службѣ ратной или административной въ высшихъ центральныхъ учрежденіяхъ; отвлеченіе значительнаго количества этихъ людей на провинціальныя кормленія противорѣчило этому новому плану, а въ то же время пожалованіе кормленіями становилось излишнимъ и какъ средство матеріальнаго обезпеченія служилаго класса, такъ какъ для такого обезпеченія создавался новый источникъ въ видѣ раздачъ участковъ казенной земли въ «помѣстное» владѣніе служилымъ людямъ... Отмѣна кормленій стала такимъ образомъ необходимой и для завершенія новой организаціи служилаго класса въ московскомъ государствѣ. Потребности военной самообороны вызвали въ это время страшное напряженіе военныхъ рессурсовъ; каждый лишній служилоспособный человѣкъ былъ дорогъ для пополненія этихъ рессурсовъ, и правительство при такихъ условіяхъ не могло разбивать ряды служилыхъ людей между несеніемъ ратной службы и размѣщеніемъ на кормленіяхъ въ провинціальныхъ городахъ и волостяхъ. Въ виду всѣхъ этихъ обстоятельствъ правительство охотно пошло навстрѣчу просьбамъ мѣстныхъ обществъ о замѣнѣ кормленщиковъ выборными земскими людьми и, прикрѣпивъ служилыхъ людей къ

ратной службѣ, возложило мѣстную администрацію на души земства.

Отъ 30-хъ годовъ XVI ст. дошли до насъ самыя раннія грамоты, которыми одна часть компетенціи кормленщиковъ, а именно уголовная юстиція и полиція, передавалась въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ выборнымъ людямъ — губнымъ старостамъ и цѣловальникамъ. Такъ, отъ 1539 г. имѣемъ грамоты на установленіе губныхъ старостъ въ уѣздахъ Каргопольскомъ и Бѣлозерскомъ. Впрочемъ, по нѣкоторымъ указаніямъ можно предполагать, что это были уже не первые случаи введенія губныхъ учрежденій и что во многихъ другихъ мѣстностяхъ московскаго государства замѣна намѣстниковъ выборными губными старостами произошла еще раньше. Къ половинѣ XVI ст. губныя учрежденія устанавливаются уже повсемѣстно. Само по себѣ это еще не обусловливало полной отмѣны кормленщиковъ. Къ губнымъ старостамъ отошла лишь часть компетенціи намѣстниковъ и волостелей: первоначально ихъ обязанности ограничивались искорененіемъ разбоевъ,—они должны были ловить, судить и казнить разбойниковъ; нѣсколько позднѣе къ суду губныхъ старостъ были отнесены также дѣла о татьбѣ (воровствѣ); въ видѣ исключенія нѣкоторые губные старосты вѣдали еще дѣла по душегубству и святотатству. Затѣмъ, въ связи съ задачей искорененія и предупрежденія разбоевъ, на губныхъ старостъ возлагалась регистрація пріѣзжихъ и проѣзжихъ людей и удостовѣреніе личности «людей проѣзжихъ, необычныхъ и незнаемыхъ». Наконецъ губные старосты завѣдывали тюрьмами и содержащимися въ нихъ колодниками.

Все, что выходило изъ круга только что названныхъ обязанностей, попрежнему лежало на кормленщикахъ — намѣстникахъ и волостеляхъ. Вскорѣ, однако, кормленщики были вытѣснены изъ послѣдней своей позиціи. Склонясь на «докуку великую» мѣстныхъ міровъ, царь Иванъ Васильевичъ въ 1555 году повсемѣстно отмѣнилъ кормленія, замѣнивъ ихъ согласно просьбамъ тѣхъ же міровъ «земскими старостами» и при нихъ цѣловальниками. Эти земскіе старосты съ состоящими при нихъ цѣловальниками должны

были: 1) раскладывать, собирать и доставлять въ Москву всякіе государственные доходы; 2) судить,—въ тѣхъ мѣстностяхъ, гдѣ съ введеніемъ земскихъ учрежденій губные старосты перестали существовать; земскіе старосты судили по всѣмъ дѣламъ, ранѣе подвѣдомственнымъ намѣстникамъ и волостелямъ; а тамъ, гдѣ губные старосты не исчезли, земскіе старосты вѣдали судебныя дѣла, не входившія обыкновенно въ кругъ губной юстиціи, т. е. дѣла по душегубству, поджогамъ, ябедничеству и т. д., кромѣ разбоя и татьбы, подлежавшихъ судебной компетенціи губныхъ учрежденій. Итакъ, къ половинѣ XVI ст. мірскіе выборные органы, введенные въ цѣпь государственныхъ учрежденій, сосредоточиваютъ въ своихъ рукахъ всѣ отрасли мѣстнаго управленія, входившія въ тѣ времена въ кругъ государственныхъ задачъ: и сборъ податей, и полицію, и судъ. При этомъ названные органы являются единственными замѣстителями только что упраздненной коронной администраціи. Казалось бы, что для развитія общественнаго самоуправленія эти реформы открыли самое широкое поприще.

Посмотримъ, однако, на ту обстановку, при которой предстояло дѣйствовать вновь возникшимъ земскимъ учрежденіямъ. Прежде всего является вопросъ: какіе общественные элементы были привлечены къ участію въ этомъ самоуправленіи и насколько широко объединялось мѣстное общество на почвѣ такого участія?

Когда въ 30-хъ годахъ стали вводиться губныя учрежденія, имъ была придана весьма широкая постановка. Губной округъ охватывалъ собою обыкновенно цѣлый уѣздъ, и все населеніе уѣзда, безъ различія общественныхъ состояній было привлечено къ выборамъ губного старосты. Эти выборы носили, такимъ образомъ, всесословный характеръ. По выраженію одной грамоты, «князи и дѣти боярскіе, вотчинники и помѣщики, и всѣ служилые люди, и всѣ крестьяне великаго князя, митрополичьи и владычни, и боярскіе, и помѣщиковы, и монастырскіе, и черные, и псари, и осочники, и перевѣстники, и бортники, и рыболовы, и бобровники, и оброчники, и *всѣ безотмѣны, чей кто ни буди»*,—должны были

съѣзжаться на общій всеуѣздный съѣздъ, на которомъ они и выбирали сообща губного старосту или голову; но выбраннымъ могъ быть только кто-нибудь изъ среды дѣтей боярскихъ.

Однако, этотъ всесословный принципъ, такъ же, какъ и принципъ объединенія цѣлаго уѣзда въ одинъ самоуправляющійся союзъ, примѣненные къ губнымъ учрежденіямъ, не были уже воспроизведены примѣнительно къ учрежденію земскихъ старостъ, возникшему въ 50-хъ годахъ XVI вѣка. Округъ земскаго старосты уже не простирается обыкновенно на цѣлый уѣздъ, это — мелкая территоріальная единица, ограниченная предѣлами волости или даже какой-нибудь одной слободы. Напримѣръ, въ городѣ Переяславлѣ на посадѣ была слободка рыбныхъ ловцовъ, раньше судомъ и кормомъ вѣдавшаяся волостелями стольнича пути. Въ 1555 г. эта слободка получила право выбирать своего отдѣльнаго земскаго старосту совершенно особо отъ остального посада, среди котораго она стояла. Такимъ образомъ, земскія учрежденія XVI в. не объединяли русскую провинцію въ обширный самоуправляющійся организмъ, а наоборотъ дробили ее на мелкіе, обособленные союзы, и это дробленіе устраняло возможность живого общенія мѣстнаго населенія на почвѣ сколько-нибудь широкихъ интересовъ. Обособленіе носило не только территоріальный характеръ. Отъ участія въ земскихъ учрежденіяхъ совершенно былъ устраненъ классъ служилыхъ людей, входившій тѣмъ не менѣе важнымъ элементомъ въ составъ провинціальнаго общества. Только посадскіе люди на своихъ посадахъ и волостные крестьяне въ своихъ волостяхъ выбирали земскихъ старостъ. Такъ, съ введеніемъ земскихъ учрежденій въ половинѣ XVI столѣтія уѣздная территорія раздроблялась на замкнутые по отношенію другъ къ другу мелкіе округа, а уѣздное общество утрачивало объединительныя междусословныя связи.

Легко понять, что указанныя черты не могли обусловить собою истиннаго расцвѣта провинціальнаго самоуправленія, вдохнуть полную, широкую жизнь въ созданныя для

общественной самодѣятельности рамки. Пойдемъ дальше и посмотримъ, какъ были поставлены выборы названныхъ выше органовъ общественнаго самоуправленія.

Что касается губныхъ старостъ, то, какъ уже было сказано выше, они могли быть выбираемы только изъ среды мѣстныхъ дѣтей боярскихъ. При этомъ первоначально дозволялось выбирать на эту должность и такихъ дѣтей боярскихъ, которые состояли на государевой службѣ, однако, съ тѣмъ условіемъ, чтобы обязанности по губному дѣлу не отвлекали ихъ отъ государевой службы. Достигнуть этого разумѣется, было весьма трудно, и для обхода затрудненія былъ изобрѣтенъ слѣдующій крайне неудовлетворительный и потому недолговѣчный компромиссъ: къ губному старостѣ изъ служащихъ дѣтей боярскихъ непремѣнно надлежало выбирать товарищей, которые не служили. Затѣмъ всѣ обязанности по губному дѣлу должны были отправлять не сами старосты, а ихъ не служащіе товарищи; присутствіе же старостъ требовалось только при преданіи разбойниковъ смертной казни. Въ сущности здѣсь уже былъ въ скрытой формѣ признанъ тотъ принципъ, что служба по выборамъ въ губныхъ старостахъ несовмѣстима со службой государевой: все фактическое отправленіе губныхъ обязанностей возлагалось на товарищей старосты, людей не служащихъ. Въ скоромъ времени этотъ принципъ былъ провозглашенъ уже вполнѣ открыто: и выбирать въ губные старосты было дозволено только дѣтей боярскихъ, отставленныхъ отъ службы за старостью или болѣзнью. Такъ и въ губныхъ учрежденіяхъ участіе служилаго класса было весьма ограничено, а съ тѣмъ вмѣстѣ и выборы губного старосты утрачивали широкое общественное значеніе; кругъ подлежащихъ выбору кандидатовъ былъ до крайности стѣсненъ, какъ бы предуказанъ правительствомъ, и на отвѣтственную должность «излюбленныхъ» представителей уѣзднаго населенія фактически попадали не тѣ лица, на которыхъ по преимуществу останавливалось общественное довѣріе, а тѣ, которыя выкидывались за бортъ государевой службы. По мѣткому выраженію Градовскаго, «правитель-

ство просто давало крестьянамъ своихъ служилыхъ людей, ему почему-нибудь ненужныхъ», что и составляло истинную подкладку мірского «выбора». При такой постановкѣ дѣла самый «выборъ» получалъ совершенно своеобразное значеніе, далекое отъ того, какое соединяется въ современномъ сознаніи съ понятіемъ о выборной общественной службѣ. Актъ выбора являлся не столько возложеніемъ на данное лицо извѣстныхъ полномочій, обусловленныхъ общественнымъ довѣріемъ, сколько актомъ поручительства за избираемаго человѣка со стороны его избирателей передъ тѣми лицами и учрежденіями, передъ которыми ему придется нести отвѣтственность за свои дѣйствія. Такъ, наприм., если по упущеніямъ губного старосты разбойники нанесутъ вредъ мѣстнымъ жителямъ, то старосты и тѣ, кто ихъ выбиралъ, должны были отвѣчать за это своимъ имуществомъ, покрывая изъ своихъ средствъ вдвое иски потерпѣвшихъ отъ разбоя людей. Мірской выборъ былъ коллективной порукой избирательной группы за выбираемаго человѣка. Такая порука очень скоро начала принимать въ московскомъ государствѣ принудительный характеръ, благодаря чему общественное самоуправленіе становилось не правомъ, а тяжелой, принудительной повинностью. Нерѣдки стали случаи, когда правительство, забраковавъ выбраннаго міромъ человѣка, само назначало голову, при чемъ на этого назначеннаго человѣка все-таки принудительно взыскивались «мірскіе выборы»; это было бы совершенно излишней несообразностью, если бы мірской выборъ противопоставлялся коронному назначенію, какъ свободное облеченіе даннаго лица общественнымъ довѣріемъ; но это получало вполнѣ понятный реальный смыслъ, разъ участіе въ выборахъ разсматривалось, какъ раздѣленіе съ выбираемымъ лицомъ служебной отвѣтственности за всѣ его будущія дѣйствія. Правительство назначало по своему усмотрѣнію замѣстителя извѣстной должности, возлагало при этомъ на мѣстное населеніе обязанность слѣдить за дѣятельностью этого должностнаго лица и отвѣчать за результаты его дѣятельности, отбирало обязательныя подписки въ выполненіи этой обязанности и называло подачу

такихъ обязательныхъ подписокъ «мірскимъ выборомъ». При такомъ строѣ понятій различіе между правительственнымъ назначеніемъ и общественнымъ избраніемъ, въ сущности говоря, утрачивало важное значеніе; существеннымъ моментомъ всей процедуры являлся не выборъ, а порука по выставленному кандидату, и кѣмъ бы послѣдній ни былъ выставленъ,—мѣстнымъ міромъ или московскимъ Приказомъ, — дѣло отъ этого мѣнялось очень мало, такъ какъ самая порука являлась уже не добровольнымъ актомъ, а принудительной повинностью.

Въ виду изложенныхъ условій приведенную выше формулу Градовскаго можно нѣсколько добавить. Установляя должность губныхъ старостъ, правительство не только «давало крестьянамъ своихъ служилыхъ людей, ему почему-либо ненужныхъ», но еще и заставило крестьянъ оплачивать этотъ сомнительный подарокъ обязательнымъ несеніемъ групповой отвѣтственности за дѣйствія этихъ навязанныхъ имъ руководителей мѣстной полиціи и уголовной юстиціи, за ненадобностью отставленныхъ отъ государевой службы. Можно сильно сомнѣваться въ томъ, чтобы такая постановка выборной службы отвѣчала тѣмъ стремленіямъ мѣстныхъ міровъ, во имя которыхъ они начали выпрашивать у правительства «докукою великою» переложеніе мѣстнаго управленія съ княжескихъ кормленщиковъ на души земства. А между тѣмъ, обрисованныя черты мірского самоуправленія того времени не были результатомъ какого-нибудь недосмотра или временнаго несовершенства во вновь вводимыхъ порядкахъ; онѣ послѣдовательно вытекали изъ всего строя государственныхъ учрежденій, замѣнявшихъ теперь въ объединенной Москвою Россіи прежнія удѣльныя отношенія и порядки. Московское государство XVI вѣка устроилось на основѣ закрѣпощенія всего населенія принудительнымъ службамъ и повинностямъ, разобщенія общественныхъ элементовъ по взаимно обособленнымъ разрядамъ, усиленія центральной государственной власти на счетъ свободнаго, самодѣятельнаго развитія народной жизни. При такихъ условіяхъ возникшіе въ XVI ст. выборные органы мѣстнаго управленія не могли сдѣлаться

исходной точкой для развитія истиннаго общественнаго самоуправленія. Правительство прибѣгло къ установленію выборныхъ мірскихъ службъ по мѣстному управленію только потому, что старые органы коронной администраціи—кормленщики — оказались непригодными, и замѣстители кормленій понадобились государству для иныхъ цѣлей; но установленіе этихъ мірскихъ службъ направлено было не къ расширенію области общественной свободы, а наоборотъ, къ превращенію самой мірской службы по мѣстному управленію въ отяготительную натуральную повинность. Земскія учрежденія XVI вѣка сдѣлали самоуправляющіеся мѣстные мірскіе союзы служебными, вспомогательными орудіями бюрократической централизаціи,—этой основной тенденціей разсматриваемой реформы объясняется и своеобразная постановка мірскихъ выборовъ, участіе въ которыхъ являлось для избирателя не осуществленіемъ своего права поручить общественныя дѣла тому, кому онъ довѣряетъ, а принятіемъ на себя тяжкой обязанности отвѣчать за дѣйствія того, кого приходится признавать руководителемъ мѣстныхъ дѣлъ, или въ виду его непригодности къ какой-либо иной службѣ, или въ виду опредѣленія его на такую должность по усмотрѣнію столичнаго Приказа.

Аналогичныя начала можно наблюдать въ постановкѣ выборной службы и въ земскихъ старостахъ въ XVI ст. Правда, въ текстѣ уставныхъ грамотъ, которыми вводились земскія учрежденія, мѣстнымъ мірамъ предоставляется избирать въ земскіе старосты такихъ людей, «которыхъ крестьяне межъ себя излюбятъ..., отъ которыхъ бы имъ продажъ и убытковъ и обиды не было и разсудити бы ихъ умѣли вправду, безпосулно и безволокитно»; иначе говоря, избирателямъ предлагается руководствоваться при выборѣ мѣстными общественными интересами, и цѣлью выборовъ ставится замѣщеніе должностного мѣста лицомъ, угоднымъ населенію и пользующимся довѣріемъ своихъ однообщественниковъ. Но затѣмъ, къ вышеприведеннымъ словамъ грамотъ всегда прибавляется: «и... оброкъ собрать бы умѣли и къ нашей бы казнѣ на срокъ привозили безъ недобору». Помимо удовлетворенія

мѣстныхъ потребностей, избирательное общество и здѣсь должно обезпечить своими выборами соблюденіе казенныхъ интересовъ, должно поставить правительству изъ своей среды надежныхъ и аккуратныхъ сборщиковъ государственныхъ доходовъ. Какая изъ этихъ двухъ сторонъ должности земскаго старосты получала на практикѣ преимущественное значеніе, можно видѣть изъ того, что выборные міромъ старосты оказываются отвѣтственными за свои служебныя упущенія не передъ избирателями, а передъ центральною правительственною властью. Только въ одной грамотѣ упоминается о томъ, что мѣстные обыватели могутъ перемѣнять выборныхъ старостъ по своему желанію. Объ отвѣтственности старостъ передъ избирателями не говорится нигдѣ, наоборотъ, въ грамотахъ встрѣчаются указанія на то, что старостъ ожидаетъ за служебныя упущенія смертная казнь «отъ меня, царя и великаго князя». Есть другія указанія на то, что земскіе старосты уже въ XVI в. являлись исполнителями различныхъ порученій центральн. административныхъ органовъ.

Мы начали эту главу съ того, что въ XVI вѣкѣ дѣятельность выборныхъ мірскихъ людей возводится впервые изъ сферы неоформленнаго обычая на степень правомѣрно утвержденнаго государственнаго института. Теперь, на основаніи разсмотрѣнныхъ только что фактовъ, мы можемъ прибавить къ этому, что въ качествѣ государственнаго учрежденія мірская выборная служба сдѣлалась на первыхъ порахъ своеобразнымъ орудіемъ центральной бюрократической администраціи. Истиннаго общественнаго самоуправленія, живого объединенія всѣхъ элементовъ провинціальнаго общества на почвѣ мѣстныхъ интересовъ земскія учрежденія XVI вѣка создать не могли. Мѣстные общественные союзы были призваны къ участію въ управленіи, но не въ качествѣ самостоятельнаго фактора государственной жизни, а въ качествѣ покорнаго слуги центральной бюрократіи. И этому несамостоятельному, тяглому характеру мѣстныхъ земскихъ учрежденій суждено было еще болѣе выясниться и усилиться въ послѣдующемъ XVII столѣтіи.

VI.

Воеводы и мірскія выборныя власти въ XVII в.

Реформы XVI столѣтія составили крупную эпоху въ исторіи развитія мѣстнаго управленія въ Россіи. Совершенная отмѣна княжеской кормленной арминистраціи, замѣщеніе ея выборными мірскими властями, возведеніе мірского самоуправленія, ранѣе развившагося путемъ ничѣмъ не оформленнаго народнаго обычая, въ систему государственныхъ учрежденій,—таковы были результаты этой реформы. Этимъ закончился періодъ стихійнаго безнарядья въ сферѣ областного управленія, когда княжескіе чиновники официальной своей задачей имѣли не управленіе, а «смотрѣніе своего прибытка», и самое управленіе предоставлялось всецѣло самопомощи мѣстнаго населенія,—самопомощи, не урегулированной и не санкціонированной никакимъ закономъ. Теперь выборныя мірскія власти самимъ закономъ были призваны къ завѣдыванію мѣстнымъ управленіемъ и поставлены во главѣ его. Однако, какъ ни парадоксально на первый взглядъ покажется наше замѣчаніе, мы должны сказать, что реформа, возложившая мѣстное управленіе на «души земства», явилась въ то время подготовительнымъ шагомъ къ дальнѣйшей бюрократизаціи этого управленія.

Такой результатъ былъ вызванъ конечно не участіемъ въ управленіи выборныхъ людей самимъ по себѣ, а тѣми условіями, въ которыя была поставлена дѣятельность этихъ выборныхъ учрежденій. Замѣна кормленщиковъ излюбленными мірскими людьми сопровождалась: 1) рѣзкимъ разобщеніемъ сословій, 2) крайней раздробленностью административныхъ самоуправляющихся округовъ. Единственной точкой взаимнаго сопри-

косновенія всѣхъ разрядовъ уѣзднаго населенія въ веденіи мѣстныхъ дѣлъ служили всесословные выборы губного старосты. Но какъ разъ примѣнительно къ губнымъ учрежденіямъ выборное начало стало весьма быстро испаряться. Настоящіе выборы смѣнились принудительнымъ отобраніемъ порукъ по кандидатамъ, намѣченнымъ самимъ правительствомъ изъ среды негодныхъ къ военной службѣ мѣстныхъ дворянъ. А что касается учрежденій земскихъ, не губныхъ, то они съ самаго начала получили рѣзко сословный характеръ. Служилые люди—мѣстные помѣщики и вотчинники—были совершенно устранены отъ участія въ этихъ учрежденіяхъ, распространявшихъ своей дѣйствіе лишь на посадскихъ людей и крестьянъ.

Объединеніе сословій на почвѣ мѣстнаго самоуправленія не соотвѣтствовало бы главной тенденціи, ложившейся тогда въ основу устроенія московскаго государства: юридическому разслоенію общества на рядъ замкнутыхъ въ себѣ служилыхъ и тяглыхъ группъ. При такихъ условіяхъ могла ли возникнуть и окрѣпнуть всесословная самоуправляющаяся область въ тогдашнемъ московскомъ государствѣ? Нѣтъ, московская политика обрывала общественныя связи, уединяла другъ отъ друга общественныя группы, и этотъ общій лозунгъ времени неминуемо долженъ былъ сказаться и на реформѣ мѣстнаго управленія. Но въ сферѣ мѣстнаго управленія дробленіе шло еще дальше: обособленіе сословное дополнялось обособленіемъ территоріальнымъ. Московское государство не знало и не хотѣло знать крупныхъ самоуправляющихся союзовъ. Каждый уѣздъ дробился на сотни мелкихъ общинъ и каждая изъ этихъ общинъ со своими особыми выборными властями непосредственно подчинялась высшимъ центральнымъ учрежденіямъ.

Только на сѣверѣ, въ поморскихъ уѣздахъ, мы встрѣчаемъ «всеуѣздныхъ старостъ», которые выбирались сообща посадомъ и всѣми волостями уѣзда и представляли собой органъ объединеннаго общеуѣзднаго самоуправленія. Но то была мѣстная особенность, свойственная только сѣверной окраинѣ московскаго государства, историческія судьбы ко-

торой во многихъ отношеніяхъ складывались своеобразнымъ порядкомъ. Въ другихъ частяхъ московской Руси XVI в. не было ничего подобнаго. Уѣздное дѣленіе въ XVI в. сохранило только топографическое значеніе, переставъ быть на время дѣленіемъ административнымъ. И въ этой двойной раздробленности—сословной и территоріальной—нельзя не видѣть одной изъ главныхъ причинъ дальнѣйшей судьбы земскаго самоуправленія, введеннаго въ XVI в.

Проникновеніе началъ самоуправленія вглубь народной жизни, вплоть до самыхъ мелкихъ и дробныхъ общественныхъ союзовъ, безспорно и несомнѣнно, является лучшимъ залогомъ устойчивости и жизненности истиннаго самоуправленія. Но такимъ же непремѣннымъ условіемъ этой устойчивости и жизненности служитъ органическое объединеніе мелкихъ самоуправляющихся единицъ въ такіе болѣе крупные комплексы, которые соотвѣтствовали бы живымъ связямъ и отношеніямъ сосѣднихъ другъ къ другу мѣстностей.

Московское Правительство XVI в., чувствуя недостатокъ въ собственныхъ средствахъ для обслуживанія мѣстнаго управленія, переложило веденіе мѣстныхъ дѣлъ на мелкіе мѣстные мірки, обязавъ ихъ круговой отвѣтственностью передъ центральной властью за результаты дѣйствій ихъ избранниковъ. Этимъ и ограничилась сущность реформы. Созданіе въ области сплоченнаго общественнаго организма, сильнаго сознаніемъ внутренней связи и единства своихъ интересовъ, не входило въ задачи московской политики. Функціи земскихъ старостъ сводились не столько къ удовлетворенію мѣстныхъ общественныхъ потребностей, сколько къ исполненію казенныхъ порученій, наложенныхъ на нихъ центральной властью, предъ которой приходилось давать и отчетъ въ исправности отправленія этихъ порученій. При такой постановкѣ задачъ мірской службы разрозненность мелкихъ міровъ не составляла неудобства, а непосредственная зависимость каждаго мелкаго «міра» отъ центральнаго начальства могла служить только къ лучшему торжеству московской политики, девизомъ которой было извѣстное правило: divide et impera.

Взаимная оторванность и обособленность мелкихъ мѣстныхъ міровъ и послужила фундаментомъ, на которомъ мало-по-малу выросло и укрѣпилось зданіе бюрократической централизаціи... Это сказалось уже на первой новой перестройкѣ мѣстнаго управленія, которая была осуществлена въ началѣ XVII ст., лишь только затихли бури «Смутнаго времени» и новая династія принялась за возстановленіе потрясеннаго смутою государственнаго порядка. Законодательная работа первой половины XVII ст. носила характеръ настоящей реставраціи. Среди всеобщаго разоренія послѣ «смуты», въ виду постоянно вспыхивавшихъ народныхъ мятежей, отголосковъ той же смуты, и вдобавокъ, подъ гнетомъ непрекращавшейся внѣшней опасности со стороны враждебныхъ сосѣдей,—правительство не имѣло возможности вырабатывать какіе-нибудь новые планы государственнаго устройства и въ своихъ заботахъ объ устроеніи глубоко потрясенной страны цѣплялось за тѣ самыя основанія, на которыхъ стоялъ «до-смутный» порядокъ, созданный старой династіей и вызвавшій противъ себя во время смуты бурную реакцію населенія. И это возстановленіе сопровождалось дальнѣйшимъ развитіемъ и еще послѣдовательнымъ законодательнымъ опредѣленіемъ основныхъ принциповъ стараго порядка. Тамъ, гдѣ раньше эти принципы уступали передъ давленіемъ жизни, вносившей нѣкоторыя смягченія и ограниченія въ строгую логику государственной системы, законодатель стремится теперь закруглить эту систему и довести ея примѣненіе до полнѣйшей законченности. Самыя нововведенія, которыя были теперь сдѣланы въ разныхъ отрасляхъ государственнаго устройства, всѣ были направлены на цѣли той же реставраціи, всѣ были разсчитаны на болѣе заостренное и послѣдовательное осуществленіе старыхъ политическихъ принциповъ. Такъ, законодательство первой половины XVII в. санкціонировало окончательно закрѣпощеніе крестьянъ, давно уже существовавшее фактически, неизбѣжно вытекавшее изъ всей совокупности установившихся въ московской Руси государственно-общественныхъ отношеній, но еще не оформленное юридически, силою закона, при старой

династіи. Такъ, то же законодательство выдвинуло рядъ постановленій, направленныхъ на окончательное юридическое отграниченіе городского посадскаго населенія отъ уѣздныхъ тяглецовъ: уничтожило слободы, располагавшіяся близъ самой черты посадской осѣдлости, но не принимавшія участія въ несеніи посадскаго тягла. Это опять-таки было нововведеніе, которое только подкрѣпляло силу старыхъ принциповъ общественнаго строенія, основанныхъ на принудительной разверсткѣ всѣхъ и каждаго по замкнутымъ другъ отъ друга подневольнымъ общественнымъ группамъ.

Въ такомъ же духѣ дальнѣйшаго заостренія тѣхъ самыхъ началъ, которыя уже намѣтились при прежней династіи, проведена была въ то время и реформа мѣстнаго управленія. Эта реформа, оставляя въ полной силѣ прежнюю раздробленность самоуправляющихся союзовъ, еще рѣзче подчеркнула обращеніе выборныхъ мірскихъ властей въ подчиненныя орудія бюрократической централизаціи. Крупной новостью XVII вѣка въ сферѣ мѣстнаго управленія явилось учрежденіе должности *городового воеводы*. Воевода—главный руководитель администраціей области. Его компетенція простирается на весь уѣздъ. Въ лицѣ воеводы раздробленный на мелкіе міры уѣздъ объединяется въ административное цѣлое. Но это объединеніе носитъ чисто бюрократическій характеръ. Никакихъ всеуѣздныхъ выборныхъ мірскихъ органовъ не появляется, за исключеніемъ опять-таки поморскаго сѣвера. Мірское самоуправленіе попрежнему разбито на сотни чуждыхъ другъ другу миніатюрныхъ общинъ. Все нововведеніе сводится къ тому, что теперь центральная власть не довольствуется наблюденіемъ за дѣятельностью этихъ общинъ издали, и посылаетъ въ самый уѣздъ своего агента, въ лицѣ воеводы. Это приводитъ лишь къ еще большей зависимости выборныхъ мірскихъ властей отъ правящей бюрократіи. Болѣе близкая власть начинаетъ давить гораздо сильнѣе. Земскіе старосты превращаются въ концѣ концовъ во второстепенныхъ агентовъ воеводы, безпрекословно исполняющихъ его приказанія, служащихъ у него на посылкахъ. Мѣстное управленіе бюрократизуется, и отъ мірскихъ

выборныхъ службъ отлетаетъ послѣдняя тѣнь ихъ былой самостоятельности.

Воевода — не земскій, а приказный человѣкъ. Онъ назначался московскимъ приказомъ. Онъ не могъ принадлежать къ составу мѣстнаго общества: особымъ закономъ запрещалось опредѣлять воеводъ въ тѣ города, гдѣ у нихъ были помѣстья и вотчины. Воевода — агентъ центральной власти, отъ нея получаетъ онъ инструкціи, ей одной онъ обязанъ отвѣтственностью. Каждый воевода при отправленіи на должность получалъ изъ московскаго приказа такъ называемый «наказъ», т. е. инструкцію, въ которой перечислялись его обязанности. Такіе наказы дошли до насъ въ значительномъ количествѣ, и по сличенію ихъ текстовъ можно видѣть, что въ нихъ вносились, кромѣ общихъ указаній, относящихся вообще до воеводской должности, еще спеціальныя порученія примѣнительно къ особеннымъ мѣстнымъ условіямъ. Но подчиняя мѣстное общество своему приказному агенту, московское правительство оказывалось еще безсильнымъ вполнѣ подчинить этого агента руководству центральныхъ учрежденій. При отпускѣ воеводъ на должность, правительство, по выраженію Соловьева, спеленывало ихъ по рукамъ и ногамъ длинными предписаніями наказовъ, желая видѣть въ нихъ исключительно послушныхъ исполнителей идущихъ изъ центра повелѣній. Но тамъ, на мѣстѣ, получалось нѣчто иное. Прибывъ на воеводство, воевода легко сбрасывалъ съ себя эти канцелярскія пеленки и, чувствуя, что «до Бога высоко, а до царя далеко», превращался порой въ настоящаго сатрапа, не знавшаго удержу порывамъ своего произвола. Бюрократическій контроль надъ дѣйствіями мѣстныхъ администраторовъ совершенно еще не былъ въ средствахъ тогдашняго московскаго государства. Организація отчетности находилась въ младенческомъ состояніи. Не обладая нормальными способами наблюденія надъ своими чиновниками, правительство должно было прибѣгать къ чрезвычайнымъ пріемамъ, въ высшей степени удивительнымъ съ точки зрѣнія нашихъ современныхъ взглядовъ на достоинство государственной службы. Во-первыхъ, прави-

тельство старалось возможно чаще смѣщать своихъ чиновниковъ и замѣнять другими. Обычнымъ срокомъ воеводской службы былъ трехлѣтній. Этимъ достигались двѣ цѣли: воеводу смѣщали прежде, чѣмъ онъ успѣлъ особенно много награбить на мѣстѣ своего служенія, и затѣмъ самый актъ смѣны соединялся съ учетомъ прежняго воеводы, такъ какъ смѣняющее его новое лицо должно было принять должность отъ своего предшественника, учесть его и о найденныхъ упущеніяхъ донести въ Москву. Это былъ единственный способъ контроля, доступный первобытному государственному механизму того времени. А затѣмъ уже пускались въ ходъ такіе пріемы, которые носили характеръ не столько контроля, сколько открытой, можно сказать, вооруженной борьбы правительства со своими собственными чиновниками, поголовно подозрѣваемыми въ грабежѣ и лихоимствѣ. Контроль есть прежде всего способъ удостовѣренія въ правильности служебныхъ дѣйствій. Мѣры, о которыхъ мы сейчасъ упомянемъ, исходили изъ заранѣе готоваго убѣжденія въ неизбѣжности виновности воеводъ; въ существованіи злоупотребленій уже не сомнѣвались и стремились только къ возможному количественному ихъ ограниченію. Такъ, воеводамъ запрещалось брать съ собой на мѣсто назначенія родственниковъ и знакомцевъ, изъ опасенія, что всѣ они подъ покровительствомъ воеводы будутъ грабить казну и притѣснять жителей. У самихъ воеводъ, при выѣздѣ изъ Москвы, въ особенности на дальнія, наприм., сибирскія воеводства, описывали всѣ запасы, которые они брали съ собою, съ тѣмъ, чтобы послѣ, по возвращеніи ихъ съ воеводства можно было провѣрить, насколько они разжились во время своей службы. Все излишнее противъ означеннаго въ первоначальной описи считалось незаконнымъ прибыткомъ и конфисковалось въ казну. Въ особенности любопытная мѣра примѣнялась въ этомъ случаѣ къ наблюденію за сибирскими воеводами. Въ Верхотурьѣ стояла застава, устроенная для осмотра пожитковъ возвращающихся изъ Сибири воеводъ. Свободно пропускались черезъ заставу только тѣ пожитки, которые были предъявлены воеводами при выѣздѣ на долж-

ность; а денегъ позволялось вывозить съ воеводства не болѣе 500 рублей съ Тобольскаго и Томскаго воеводства, и не болѣе 300 руб. изъ другихъ сибирскихъ городовъ. Всякій излишекъ противъ этихъ нормъ заранѣе былъ признанъ результатомъ незаконнаго грабежа и мздоимства и подлежалъ отобранію въ казну на заставѣ. Немудрено, что сибирскіе воеводы, возвращаясь со службы, всячески старались провести свои подводы мимо верхотурской заставы, и вотъ ко времени ихъ проѣзда верхотурскій таможенный голова долженъ былъ выставлять вооруженный караулъ по сибирской дорогѣ для поимки и крѣпкаго обыска воеводскихъ обозовъ. Эти вооруженныя облавы, устраиваемыя правительствомъ противъ собственныхъ чиновниковъ, являлись лучшимъ свидѣтельствомъ безсилія государства въ борьбѣ съ пороками той приказной бюрократіи, въ руки которой теперь было отдано мѣстное управленіе.

Легко понять, что подобные первобытные пріемы административнаго контроля не приводили къ желаемымъ результатамъ. Правительство само сознавало это и со свойственной той эпохѣ наивной откровенностью официально засвидѣтельствовало свою безпомощность въ этомъ отношеніи. При пріемѣ должности каждый новый воевода долженъ былъ говорить рѣчь мѣстнымъ обывателямъ. Въ стереотипный и официально-утвержденный текстъ этой рѣчи разъ навсегда было внесено милостивое царское слово о томъ, что прежній воевода жителей грабилъ и притѣснялъ, а царь смиловался и прислалъ новаго воеводу, который грабить и притѣснять уже не будетъ. Года черезъ три происходила опять смѣна воеводъ, и только что отставленный воевода снова получалъ изъ устъ своего преемника ту же самую нелестную характеристику. Такъ, Московское правительство разъ навсегда аттестовало всѣхъ своихъ воеводъ грабителями и притѣснителями и поручало самимъ же воеводамъ провозглашать эту аксіому въ официальныхъ рѣчахъ при пріемѣ должности.

И въ огромномъ большинствѣ случаевъ воеводы старались оправдать основательность этой аттестаціи. Отъ воеводскихъ злоупотребленій терпѣла и казна и населеніе. Значительное

количество казенныхъ доходовъ попадало въ карманы воеводъ. Въ указахъ XVII вѣка не однажды встрѣчаемъ категорическія заявленія о томъ, что недоимочность по государевымъ сборамъ проистекала отъ воеводскаго казнокрадства: «Изъ всякаго сбору, что сбираютъ на государя, бояре и воеводы и дьяки мимо государева указу имали на дворы свои и тѣмъ корыствовались», «и въ городѣ воеводы государевыхъ доходовъ сполна не сбираютъ для своего лакомства», — такими и подобными тому выраженіями характеризовало само правительство уровень служебной честности своихъ агентовъ. Еще болѣе яркую картину воеводскихъ насилій надъ подвѣдомственнымъ населеніемъ донесли до насъ многочисленныя мірскія челобитья. Вымогательства посуловъ и взятокъ сопровождались побоями и мучительствами, отъ которыхъ населеніе терпѣло точно отъ непріятельскаго вторженія. Приведемъ для примѣра только одинъ отрывокъ изъ мірского челобитья шуянъ отъ 1665 г. съ жалобами на дѣйствія воеводы Биркова: этотъ отрывокъ живьемъ ставитъ передъ нами картину осаднаго положенія, въ которое попадали обыватели отъ произвола мѣстнаго администратора. «И онъ, воевода, пишутъ шуяне, почалъ намъ, сиротамъ твоимъ, посадскимъ людямъ, чинить тѣсноту и налогу большую и напрасные продажи и убытки; бьетъ насъ, сиротъ твоихъ, посадскихъ людей, безъ сыску и безъ вины и сажаетъ въ тюрьму для своей корысти и, выимая изъ тюрьмы, бьетъ батогами до полусмерти безъ дѣла и безъ вины. И въ прошломъ году убилъ онъ, воевода, заперши у себя на дворѣ, таможеннаго ларешнаго цѣловальника Володьку Селиванова до полусмерти и таможенному сбору учинилъ поруху большую. Многихъ проѣзжихъ торговыхъ людей, соляныхъ и рыбныхъ промышленниковъ, примѣшиваясь къ нимъ для своихъ корыстей, убытчалъ и разорилъ и въ тюрьму сажалъ и многихъ торговыхъ людей разогналъ и торги разбилъ и твой, Великаго Государя, таможенный сборъ остановилъ... И нынѣ онъ, воевода, примѣшивается къ намъ, сиротамъ твоимъ, безпрестанно для своей корысти, бездѣльно, всячески хотя насъ разорить и разогнать и

домишки наши запустошить и убійствомъ своимъ многихъ насъ, посадскихъ людей, хотя въ конецъ погубить».

Извѣстные намъ факты воеводскихъ злоупотребленій показываютъ, что всѣ подобныя жалобы слѣдуетъ принимать въ самомъ буквальномъ смыслѣ. Разорить, разогнать, запустошить всѣ домишки—таковы были въ дѣйствительности во многихъ мѣстахъ пріемы воеводской администраціи, направленные на удовлетвореніе личной корысти и лакомства. По крестьянскимъ деревнямъ Сумерской волости ходили воеводскіе люди съ приставами, врывались во дворы, шарили по клѣтямъ, брали насильствомъ платье и иное, что попадетъ. А когда крестьяне подали жалобу на этотъ организованный разбой, жалобщиковъ сажали въ тюрьму и заставляли оттуда выкупаться. Нерѣдко воеводы, какъ бы оправдывая военное названіе своей должности, дѣйствовали среди подвластнаго имъ мирнаго населенія по всѣмъ правиламъ боевого времени. Любимымъ пріемомъ было при этомъ—внезапно захватить мирныхъ обывателей въ плѣнъ и потомъ требовать выкупа. То воевода приглашалъ къ себѣ обывателей на пиръ, а среди пира схватывалъ собравшихся, заключалъ въ тюрьму и требовалъ за освобожденіе по 2 и по 3 рубля съ человѣка (на наши деньги это будетъ по 30 и 40 р. съ человѣка); то, воспользовавшись страдной порой, загонялъ работающихъ людей къ себѣ во дворъ и опять требовалъ денегъ, зная, какъ дорога рабочимъ людямъ въ разгаръ страды каждая минута. Бывали случаи, наприм., въ той же Сумерской волости, когда раззоренные къ конецъ такими насильствами крестьяне бросали свои хозяйства и расходились въ разныя стороны. «И отъ того-де насильства, читаемъ въ челобитной крестьянъ Сумерской волости, крестьяне въ конецъ погибаютъ и совсѣмъ до основанія разорены, бредутъ врознь, и у многихъ у нихъ пашня залегла». Иные воеводы предпочитали такимъ буйнымъ безчинствамъ болѣе спокойные, но зато и болѣе методическіе способы эксплоатаціи мѣстнаго населенія.

Енисейскій воевода Голохвастовъ открылъ торговлю «безмужными жонками», отдавая ихъ на блудъ и выручая

по этой статьѣ вмѣстѣ съ отдачей на откупъ корчмы и зерни рублей по 100 и больше. Въ то же время на обязанности этихъ «жонокъ» лежало возводить лживые поклепы на проѣзжихъ торговыхъ людей, которыхъ по тѣмъ поклепамъ заключали подъ стражу безъ сыска и разспросу съ тѣмъ, чтобы опять-таки поживиться на ихъ счетъ при отпускѣ ихъ на волю: освобожденіе стоило сорокъ или два сорока соболей съ человѣка. Когда мѣстные торговые жители уѣзжали изъ города по дѣламъ, воевода захватывалъ въ застѣнокъ ихъ женъ и пытками вывѣдывалъ у нихъ, гдѣ хранится въ ихъ домахъ серебряная казна, которая немедленно и отбиралась на воеводу. И много другихъ темныхъ и ужасныхъ злодѣяній творилось воеводами по всему лицу русской земли подъ покровомъ безотвѣтности населенія и полнаго безсилія офиціальнаго контроля. Мірскія челобитья о злоупотребленіяхъ воеводъ, сохранившіяся до нашего времени, приподымаютъ лишь край завѣсы надъ тайнами воеводскихъ подвиговъ; но и того, что мы знаемъ, достаточно, чтобы судить о пріемахъ и результатахъ воеводскаго управленія. Въ древнія времена, при существованіи намѣстниковъ и волостелей населеніе было вооружено правомъ судебнаго иска на незаконныя вымогательства кормленщиковъ. Теперь воевода, въ отличіе отъ кормленщика прежняго времени, разсматривался какъ коронный чиновникъ, приказный человѣкъ, а не какъ частный прибыльщикъ, «смотрящій своего прибытка». Но поставивъ во главѣ областного управленія своихъ коронныхъ агентовъ, московское правительство не могло дать населенію надежной охраны его интересовъ въ формѣ авторитетнаго правительственнаго надзора за дѣйствіями этой воеводской администраціи. Что оставалось дѣлать угнетаемому воеводами населенію? Строчить жалобныя и краснорѣчивыя челобитья въ московскіе приказы? Населеніе и дѣлало это весьма усердно. Но Москва была далеко, ея контроль былъ безсиленъ, и мірскія челобитья, обогативъ позднѣйшихъ изслѣдователей рядомъ драгоцѣнныхъ фактовъ изъ практики воеводскаго управленія XVII в., мало принесли выгоды и пользы самимъ ихъ авторамъ.

Единственнымъ надежнымъ средствомъ обузданія воеводскаго произвола могло бы послужить призваніе самого населенія къ самостоятельному участію въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. Это прекрасно сознавалось русскимъ обществомъ того времени. На земскомъ соборѣ 1642 г. представители купечества, рисуя картину общаго оскудѣнія въ связи съ административными неурядицами, прямо заявили: «а въ городѣхъ всякіе люди обнищали и оскудѣли до конца *отъ твоихъ государевыхъ воеводъ*; а торговые людишки, которые ѣздятъ по городамъ для торговаго промыслишка, отъ ихъ же воеводскаго задержанія и насильства въ проѣздѣхъ торговъ своихъ отбыли. А при прежнихъ государѣхъ въ городѣхъ вѣдали губные старосты, а посадскіе люди судилися сами промежъ себя, а воеводъ въ городѣхъ не было». Этотъ вздохъ по старинѣ ясно указывалъ, куда клонились желанія населенія: обузданія воеводъ ожидали не сверху, а снизу; не отъ усиленія правительственнаго контроля, а отъ расширенія границъ общественной самодѣятельности. Между тѣмъ, съ учрежденіемъ по городамъ воеводъ какъ разъ совпало дальнѣйшее ограниченіе и приниженіе мірского самоуправленія; выборные мірскіе старосты не были упразднены, но они были совершенно подчинены мѣстному воеводѣ, заслонены его властью отъ центральнаго правительства и лишены послѣднихъ остатковъ прежней самодѣятельности. Тѣ черты мірской выборной службы, которыя были заложены въ зародышѣ еще въ земскихъ учрежденіяхъ XVI ст., теперь выразились съ полною ясностью. Выборная мірская служба окончательно приняла характеръ отбыванія натуральной повинности подъ властнымъ и принудительнымъ руководствомъ приказныхъ властей.

Вѣдомство воеводы обнимало всѣ отрасли мѣстнаго управленія. Охрана уѣзднаго округа отъ внѣшнихъ нападеній, мобилизація мѣстныхъ служащихъ людей при вызовѣ ихъ на службу, завѣдываніе городскими укрѣпленіями, возведеніе казенныхъ построекъ, пріемъ на службу стрѣльцовъ, пушкарей, затинщиковъ и др. служилыхъ людей, совершеніе крѣпостей на служилыя земли, если не всегда, то во многихъ случаяхъ, судъ по гражданскимъ и уголовнымъ дѣламъ,

преслѣдованіе воровъ и разбойниковъ, пожарная полиція, починка дорогъ, регистрація проѣзжихъ людей, приборъ новыхъ тяглецовъ, надзоръ за торговлей, наблюденіе за благочестіемъ и нравственностью обывателей, сборъ податей и пошлинъ, управленіе казенными оброчными статьями и промыслами и казенными имѣніями, — все это такъ или иначе подлежало вѣдѣнію воеводы. Мірскія общины, разсыпанныя по уѣзду, продолжали участвовать въ нѣкоторыхъ изъ этихъ отраслей мѣстнаго управленія, но не иначе, какъ въ полной зависимости отъ того же воеводы.

Прежде всего важно отмѣтить, что въ XVII ст. земскіе старосты должны были совершенно распроститься со своей судебной компетенціей: судъ цѣликомъ перешелъ къ воеводѣ. Только въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ въ видѣ исключенія и въ XVII стол. выбирались населеніемъ такъ называемые «земскіе судейки», которыхъ не слѣдуетъ смѣшивать съ земскими старостами и дѣятельность которыхъ остается для насъ еще не вполнѣ ясной. Однако, и тамъ, гдѣ существовали эти выборные земскіе судейки, воевода также осуществлялъ свои судебныя функціи въ обычномъ размѣрѣ.

Съ упраздненіемъ судебной власти земскихъ старостъ въ ихъ вѣдѣніи остались слѣдующіе предметы: записка въ тягло, распоряженіе тяглой землей, раскладка и сборъ податей, мѣстная полиція. Но во всѣхъ этихъ отношеніяхъ дѣятельность земскихъ старостъ въ XVII стол. уже не заключала въ себѣ полной самостоятельности; почти за каждымъ служебнымъ шагомъ старосты чувствовалась властная рука воеводы, который впутывался во всѣ подробности внутреннихъ дѣлъ земскихъ общинъ, распоряжался и командовалъ всѣми сторонами мѣстной жизни какъ посадскаго, такъ и уѣзднаго населенія. Сравнительно шире была поставлена самодѣятельность мѣстныхъ общинъ лишь при раскладкѣ податей между тяглецами данной общины, или, какъ говорилось тогда, «при мірскомъ разводѣ, разрубѣ и разметѣ». Въ это дѣло правительственная власть не считала нужнымъ вмѣшиваться. Система податного обложенія, установившаяся въ Московскомъ государствѣ, носила всецѣло

такъ называемый «раскладочный» характеръ: правительство назначало для каждаго сбора опредѣленный окладъ и требовало поступленія этого оклада во что бы то ни стало; полученіемъ назначенной суммы въ распоряженіе казны исчерпывались его заботы; вопросъ о томъ, въ какой пропорціи упадутъ доли этого общаго оклада на отдѣльныхъ плательщиковъ, для правительства былъ безразличенъ, и установленіе этихъ пропорцій цѣликомъ предоставлялось свободному усмотрѣнію самихъ общинъ, тѣмъ болѣе, что, имѣя дѣло не съ отдѣльнымъ плательщикомъ, а съ общиной, правительство возлагало на общину круговую отвѣтственность за податную исправность всѣхъ ея членовъ и тѣмъ обезпечивало себя по части пополненія недоимокъ: за малосознательныхъ и малоисправныхъ тяглецовъ должны были расплачиваться болѣе богатые и рачительные ихъ однообщинники, а мірской податной окладъ все-таки долженъ былъ цѣликомъ поступить въ казну. Вотъ почему мірской разводъ и разрубъ податей предоставлялся усмотрѣнію самихъ общинъ, и агентъ центральной власти въ области—воевода—не долженъ былъ вмѣшиваться въ это дѣло своими распоряженіями. На него возлагался только *надзоръ* за дѣятельностью общинъ въ этомъ отношеніи, фактически впрочемъ, нерѣдко и неуловимо переходившій въ прямое вмѣшательство также и въ эту сферу мірской общинной дѣятельности. Но если правительство сравнитеьлно мало интересовалось тогда источниками налоговыхъ поступленій, соразмѣреніемъ податного бремени съ налогоспособностью отдѣльныхъ плательщиковъ, то самое взиманіе податей уже непосредственно входило въ кругъ казенныхъ интересовъ, и тутъ тотчасъ же выступала на первый планъ власть воеводы на счетъ самостоятельности выборныхъ представителей мѣстныхъ міровъ. Правда, самый сборъ производился выборными старостами и цѣловальниками. Но они дѣйствовали въ данномъ случаѣ, какъ второстепенные служебные агенты воеводы. Безъ вѣдома воеводы они не могли приступать къ взиманію подати. Воеводскіе пристава командировались по волостямъ для объявленія указа о сборѣ подати, они же

наблюдали на мѣстѣ за правильнымъ и быстрымъ исполненіемъ этого указа и по окончаніи сбора доставляли подъ своимъ надзоромъ къ воеводѣ самихъ земскихъ сборщиковъ съ собранными суммами. Тогда начиналась усиленная работа въ воеводской съѣзжей избѣ: воевода просматривалъ платежныя и пріемочныя книги и лично свидѣтельствовалъ и вымѣрялъ вносимые натурою припасы, «накрѣпко» наблюдая, чтобы въ мукѣ и другихъ припасахъ «подмѣсу, дресвы, каменья и песку и обмелковъ не было». Но этимъ еще не ограничивалось отношеніе воеводы къ дѣлу взиманія податей. Воевода всегда могъ совершенно устранить земскихъ людей отъ сбора, разославъ для этого по волостямъ своихъ приставовъ и подъячихъ, которые ѣздили по уѣзду, сбирали подати по наказной памяти отъ воеводы и получали отъ населенія даровыя подводы, прогоны, «почести да понаровки». Собственною властью воевода вносилъ иногда перемѣны въ порядокъ и пріемы самаго обложенія: отъ него зависѣло замѣнить натуральный сборъ денежнымъ или наоборотъ, а въ отдаленныхъ областяхъ, напр., въ Сибири, воеводы даже накладывали новые сборы по своему усмотрѣнію. Наконецъ, воеводѣ всецѣло принадлежало взысканіе недоимокъ съ примѣненіемъ страшнаго средства податной репрессіи того времени — «правежа», сопровождавшагося конфискаціей «животовъ» неисправныхъ плательщиковъ. Столь глубоко вторгаясь въ сферу общинной жизни при взиманіи податей, правительство XVII в. сильно подчиняло воеводской регламентаціи и опредѣленіе личнаго состава мірскихъ союзовъ. И въ этомъ вопросѣ казенный интересъ былъ замѣшанъ самымъ существеннымъ образомъ. Отъ численности членовъ тяглой общины зависѣла высота податныхъ окладовъ, которые возлагались на общины правительственною властью. А удовлетвореніе и охрана казеннаго интереса правительство XVII в. вмѣняло въ обязанность воеводамъ. Вотъ почему и при пріемѣ въ общину новыхъ членовъ, а также при выходѣ тяглеца изъ общины, самодѣятельность міра скоро была заключена въ очень тѣсныя рамки и дѣйствія земскихъ старостъ опять-таки принимали все въ большей мѣрѣ характеръ испол-

ненія воеводскихъ распоряженій. Для вступленія въ составъ тяглой общины—крестьянской или посадской—новому тяглецу предстояло: 1) найти по себѣ поручителей, которые бы формальною «поручною записью» поручились за исправное несеніе имъ тягла и добросовѣстное выполненіе всѣхъ принятыхъ на себя передъ общиною обязательствъ, 2) поручить въ свое владѣніе участокъ тяглой земли на условіяхъ, которыя излагались въ особыхъ актахъ, «данныхъ» и «порядныхъ». «Данныя» выдавались по мірскому приговору старостой, а «порядныя» составлялись по договору съ землевладѣльцемъ — помѣщикомъ, вотчинникомъ или монастыремъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда община сидѣла на владѣльческой землѣ и когда для принятія въ общину новаго члена и надѣленія его тяглымъ участкомъ требовалось также и согласіе землевладѣльца. Въ виду этихъ правилъ можетъ показаться съ перваго взгляда, что пополненіе тяглыхъ общинъ новыми членами предоставлялось самостоятельному усмотрѣнію міра и частныхъ землевладѣльцевъ безъ всякаго вмѣшательства со стороны коронной администраціи. Однако, такое заключеніе было бы глубоко ошибочнымъ. На ряду съ интересами міра и землевладѣльца правительство выдвигало также и интересъ фиска, существенно затрагиваемый размноженіемъ членовъ тяглой общины, и во вниманіе къ этому фискальному интересу воевода получалъ чрезвычайно сильное вліяніе на весь процессъ принятія въ общину новыхъ тяглецовъ. «Порядныя», заключаемыя тяглецами съ землевладѣльцемъ, предъявлялись для утвержденія воеводѣ, который взималъ съ нихъ пошлины и записывалъ въ особую «книгу порядныхъ», сохранявшуюся у воеводы въ съѣзжей избѣ. На посадахъ и въ крестьянскихъ общинахъ, сидѣвшихъ на черныхъ земляхъ, воеводы прямо по своему усмотрѣнію подбирали новыхъ тяглецовъ и распредѣляли между ними пустые участки, дворовыя и лавочныя мѣста. Выдача «поручныхъ записей» производилась при этомъ просто по приказу воеводы; мірскіе люди должны были ручаться за новыхъ тяглецовъ не потому, что таково было ихъ собственное самостоятельное рѣшеніе, а потому, что этого требовалъ воевода, и принятіе на себя

такихъ подневольныхъ поручительствъ постороннимъ людямъ составило одну изъ тяжелыхъ принудительныхъ повинностей тяглыхъ людей московскаго государства. Выдѣлъ новому тяглецу тяглаго участка производился въ этомъ случаѣ опять-таки по распоряженію воеводы, и распорядительный актъ міра въ видѣ выдачи «данной» превращался въ чистую фикцію. Впрочемъ, иногда дѣло было еще проще: воеводы, въ особенности на посадахъ, отъ своего имени выдавали «данныя» на тяглые дворы и участки.

Наконецъ, что касается полицейскихъ обязанностей, выпадавшихъ на долю выборныхъ мірскихъ старостъ, то въ этомъ отношеніи старосты въ XVII в. уже буквально попали въ положеніе воеводскихъ разсыльныхъ. Воеводы посылали ихъ на выемку корчемныхъ питей, освидѣтельствованіе труповъ и т. п. точно такъ же, какъ и всѣхъ другихъ низшихъ служителей, состоявшихъ при воеводской съѣзжей избѣ. Распорядительная власть полицейскаго характера окончательно ускользала изъ рукъ выборныхъ мірскихъ органовъ и всецѣло сосредоточилась въ вѣдѣніи воеводы.

Мы разсмотрѣли всѣ государственныя функціи, еще остававшіяся за мірскими старостами въ XVII ст., и этотъ обзоръ ясно показалъ намъ, что существованіе выборныхъ мірскихъ властей бокъ-о-бокъ съ властью воеводы нисколько не стѣсняло роста приказнаго, бюрократическаго начала въ сферѣ мѣстнаго управленія. Наоборотъ, значеніе самихъ выборныхъ органовъ быстро принижалось подъ давленіемъ этого роста воеводской власти. Изъ свободно самоуправляющагося союза «міръ» превращался въ подчиненный воеводѣ вспомогательный административный аппаратъ. Только раскладка окладныхъ сборовъ оставалась еще въ собственномъ вѣдѣніи міра. Правда, міръ могъ еще самостоятельно облагать самъ себя на различныя мірскія нужды. Но эти нужды сводились почти всецѣло къ необходимости ублажать того же воеводу и его подъячихъ поминками и посулами. Дошедшія до насъ расходныя книги земскихъ старостъ XVII вѣка свидѣтельствуютъ объ этомъ какъ нельзя болѣе краснорѣчиво. Любопытствующіе могутъ познакомиться съ

отрывковъ изъ одной такой книги по выпискѣ, приведенной въ первой главѣ XIII тома «Исторіи Россіи» Соловьева. Отрывокъ содержитъ въ себѣ ежедневную запись мірского расхода съ 1 по 20 сентября 1669 года. За это время *каждый день,* не пропуская ни одного дня, земскій староста ходитъ къ воеводѣ, принося ему то пироги, то четверть говяжью, то сальныхъ свѣчъ, то рыбы, то прямо деньги «въ бумажкѣ». Однообразныя строки этихъ расходныхъ вѣдомостей земскихъ старостъ рисуютъ намъ картину взаимныхъ отношеній воеводы и міра еще болѣе выразительно и краснорѣчиво, чѣмъ все предыдущее исчисленіе административныхъ функцій приказныхъ и земскихъ властей въ тогдашней провинціи.

Къ сказанному мы должны прибавить, что и въ XVII в. была одна отрасль управленія, которая нерѣдко исключалась изъ компетенціи воеводы. То были дѣла «губныя». Губные старосты остались и при воеводахъ, иногда они даже замѣняли самихъ воеводъ, становясь вмѣсто послѣднихъ во главѣ всего уѣзднаго управленія. Зато сама должность губного старосты въ теченіе XVII ст. быстро бюрократизируется. Губной староста самъ превращается въ приказнаго человѣка изъ прежняго «излюбленнаго» представителя мѣстнаго общества. Все чаще выборы губного старосты замѣняются приказнымъ назначеніемъ.

Итакъ, періодъ воеводскаго управленія въ московскомъ государствѣ XVII в. можно считать первою, начальною ступенью бюрократизаціи мѣстнаго управленія. Если эта бюрократизація еще не уложилась въ щегольски отточенныя формы, которыми обладало «полицейское государство» на западѣ Европы, если она съ одной стороны оставляла широкій просторъ стихійному произволу провинціальныхъ коронныхъ чиновниковъ, не сдерживаемыхъ точными правилами отчетности и контроля, а съ другой стороны не могла еще всецѣло обойтись безъ нѣкотораго содѣйствія мѣстныхъ общественныхъ союзовъ съ ихъ выборными властями, хотя бы и низведенными на низкія роли воеводскихъ прислужниковъ, — то это былъ лишь вопросъ времени, результатъ не-

достаточной технической изощренности правительственнаго бюрократическаго механизма, который только еще складывался и притомъ складывался ощупью, безъ всякаго участія въ его созиданіи отвлеченной теоретической мысли. Сближеніе съ европейскимъ Западомъ, сдѣлавшее такіе большіе успѣхи уже въ половинѣ XVII ст. и безостановочно развивавшееся затѣмъ и въ теченіе всей второй половины этого вѣка, должно было мало-по-малу заполнить эти пробѣлы, содѣйствуя пересадкѣ на русскую почву и усовершенствованной техники бюрократическаго административнаго аппарата и тѣхъ иноземныхъ идей, въ которыхъ заключалось услужливое теоретическое обоснованіе бюрократической централизаціи.

VII.

Административныя преобразованія Петра I.

Уже съ половины XVII ст. государственный порядокъ, только что утвержденный Уложеніемъ царя Алексѣя Михайловича, начинаетъ обнаруживать свою несостоятельность. Развитіе и осложненіе государственныхъ потребностей вызываетъ необходимость реформъ во всѣхъ частяхъ управленія. И уже царь Алексѣй вступаетъ на путь преобразовательной работы, которая затѣмъ развертывается все ускоряющимся темпомъ, захватывая разнообразныя области государственной жизни и подготовляя реформу Петра Великаго. Не теоретическіе планы лежали въ основѣ этой преобразовательной работы предшественниковъ Петра, — ее вызывала сама жизнь своими злободневными запросами. Вотъ почему преобразовательные опыты второй половины XVII ст. носили, если можно такъ выразиться, эпизодическій характеръ, предпринимались отдѣльными толчками, безъ строго продуманной послѣдовательности. Несмотря на это, всѣ они были отмѣчены однимъ опредѣленнымъ направленіемъ, обусловленнымъ сущностью тѣхъ очередныхъ задачъ, которыя стояли тогда передъ государственною властью. Эти задачи не заключали въ себѣ чего-либо новаго, незнакомаго правительственной практикѣ предшествующаго времени. Онѣ, какъ и раньше, сводились къ такому устройству войска и государственныхъ финансовъ, при которомъ можно было бы удовлетворительнѣе вести дѣло національной обороны отъ окрестныхъ враговъ. Болѣе сложные вопросы удовлетворенія и развитія высшихъ потребностей самого населенія еще не входили въ кругъ правительственныхъ заботъ.

Но разительная перемѣна состояла въ томъ, что теперь для удовлетворенія старыхъ задачъ государственнаго строенія приходилось изобрѣтать новыя средства и способы, такъ какъ прежніе пріемы управленія утратили былую пригодность. Цѣли и задачи государственной политики были все тѣ же, но государственная машина, работавшая на эти цѣли и задачи, отказывалась служить, нуждаясь въ основательномъ ремонтѣ и значительныхъ усовершенствованіяхъ.

Ея устарѣвшая конструкція была разсчитана на тѣ первобытныя жизненныя условія, при которыхъ складывалось московское государство, и оказывалась совершенно непригодной теперь, когда московская Русь очутилась въ сосѣдствѣ съ болѣе развитыми во всѣхъ отношеніяхъ, а потому и болѣе грозными для нея западными государствами, какъ Швеція и Польша. Первобытныя ополченія землевладѣльческой конницы, распускаемыя по домамъ въ промежуткахъ между походами, уже не могли противостоять иноземнымъ регулярнымъ арміямъ, и подъ страхомъ постоянныхъ пораженій, московскому правительству приходилось волей-неволей вырабатывать новыя основанія военнаго устройства и перенимать знакомыя Западу новинки въ техникѣ ратнаго дѣла. Но реорганизація войска естественно требовала новыхъ значительныхъ расходовъ, и такимъ образомъ военная реформа сама собой вызывала реформу финансовую. Обѣ эти реформы, взятыя вмѣстѣ, не могли не затронуть прежняго порядка междусословныхъ отношеній, такъ какъ новая постановка отбыванія военной и податной повинностей приводила и къ иному распредѣленію государственныхъ обязанностей между отдѣльными сословіями. Наконецъ, къ военной, финансовой и сословной реформамъ неизбѣжно примыкала и реформа административная. Основной задачей администраціи въ московской Руси служило обезпеченіе неуклоннаго выполненія государственыхъ повинностей со стороны населенія, и потому переустройство повинностной системы не могло не сопровождаться переустройствомъ порядка управленія. Такъ, подъ давленіемъ военныхъ потребностей, мало-по-малу преобразовывались всѣ отрасли государственнаго

устройства. Но всѣ эти преобразованія были направлены лишь на усовершенствованіе техническихъ пріемовъ управленія, а отнюдь не на измѣненіе основныхъ принциповъ внутренней политики. Наоборотъ, самое усовершенствованіе пріемовъ управленія должно было служить по замыслу преобразователей лишь къ вящщему укрѣпленію и торжеству унаслѣдованныхъ отъ старины политическихъ принциповъ.

Реформированная московская Русь конца XVII ст. оставалась попрежнему бюрократически-централизованной, военной, крѣпостной, земледѣльческой монархіей; только органы бюрократической централизаціи получили нѣсколько иное устройство и были поставлены въ нѣсколько иныя соотношенія; а различныя сословныя группы должны были по иному выполнять ложившіяся на нихъ военныя и податныя обязанности. То были новые мѣхи со старымъ виномъ.

Тѣмъ же самымъ характеромъ проникнута была преобразовательная дѣятельность Петра I, явившаяся непосредственнымъ завершеніемъ реформаціонныхъ начинаній второй половины XVII ст. Эпоха Петра представила собою высшій пунктъ развитія государственности въ старой Россіи, и всѣ нововведенія этой эпохи направлены были не на что иное, какъ на подставленіе новыхъ подпорокъ подъ старыя основы этой государственности. Закрѣпощеніе всѣхъ слоевъ населенія различнымъ видамъ государственнаго тягла оставалось попрежнему главнѣйшей изъ этихъ основъ. И точно такъ же, какъ и раньше, естественнымъ слѣдствіемъ такой политики являлось безусловное подчиненіе всѣхъ общественныхъ стремленій фискальнымъ потребностямъ государства.

Такая почва не могла быть благопріятна нарожденію самодѣятельныхъ общественныхъ союзовъ въ русской области, и усовершенствованіе мѣстнаго управленія въ названную эпоху могло пойти лишь въ одномъ направленіи: въ направленіи дальнѣйшаго усиленія бюрократизаціи управленія. Взглядъ на административную реформу Петра вполнѣ подтвердитъ справедливость этого заключенія.

Петръ по крайней мѣрѣ два раза перестраивалъ порядокъ мѣстнаго управленія: въ началѣ и въ концѣ царствованія.

Эти двѣ административныя реформы, столь быстро другъ друга смѣнившія, многими чертами различались другъ отъ друга.

Первая реформа была внушена тѣми прецедентами, которые назрѣли еще въ московскомъ царствѣ въ заключительный періодъ его существованія; здѣсь Петръ явился послушнымъ продолжателемъ московской политики. Вторая реформа была продиктована западно-европейскими, преимущественно шведскими образцами, и Петръ принялся за нее въ качествѣ усерднаго ученика побѣждаемыхъ имъ сосѣдей, умѣвшаго впрочемъ избѣгать рабскаго копированія своихъ оригиналовъ во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда условія русской жизни требовали ихъ видоизмѣненія. Соотвѣтственно разницѣ въ источникахъ обѣихъ реформъ, различенъ былъ и ходъ осуществленія каждой изъ нихъ. Первая реформа, совершенно согласно со своими московскими прецедентами, назрѣвала мало-по-малу подъ давленіемъ текущихъ жизненныхъ нуждъ. Вторая явилась результатомъ извѣстнаго кабинетнаго плана, извѣстной отвлеченной обработки сознательно выбраннаго матеріала. И при всѣхъ этихъ различіяхъ реформаторъ въ обоихъ случаяхъ стоялъ въ сущности на одной и той же почвѣ, продолжая завѣщанную ему еще московскимъ царствомъ традицію государственнаго строительства.

Первая административная реформа Петра, какъ замѣчено выше, непосредственно примыкала къ нововведеніямъ конца XVII вѣка. Петръ стянулъ прежніе уѣзды въ 8 громадныхъ административныхъ округовъ, названныхъ губерніями; во главѣ каждаго такого округа былъ поставленъ губернаторъ, назначаемый царемъ и сосредоточивающій въ своихъ рукахъ все управленіе въ губерніи. Долгое время на эту реформу смотрѣли, какъ на замѣну исторически сложившагося уѣзднаго административнаго дѣленія чисто бюрократическими, искусственными губернскими округами, выработанными не жизнью, а канцеляріею. Вводя свои губерніи, Петръ, какъ думали долгое время, произвольно рѣзнулъ по живому мясу вѣками сложившихся отношеній и умышленно порвалъ исто-

рическія связи ради отвлеченной симметріи и удобствъ бюрократической машины. Новѣйшія розысканія разрушили теперь это старое воззрѣніе на губернскую реформу Петра. Найденъ чисто историческій прообразъ петровской губерніи. То былъ военный округъ, «разрядъ» второй половины XVII в. Уже въ XVII ст. пестрое, неравномѣрное уѣздное дѣленіе стянулось въ нѣсколько крупныхъ округовъ. Перемѣна была вызвана потребностью въ лучшей организаціи военной обороны. Тогда еще не было регулярной арміи. Главную часть вооруженныхъ силъ составляли конныя ополченія служилыхъ помѣщиковъ, распускаемыя по домамъ въ промежуткахъ между походами. Чѣмъ болѣе умножались отдаленные походы на окраины государства, тѣмъ затруднительнѣе становилось перебрасывать эти ополченія то туда, то сюда, по всему лицу русской земли, надолго отрывая служилыхъ помѣщиковъ отъ ихъ усадьбы, отъ ихъ хозяйства. Это было и разорительно для помѣщиковъ и неудобно для государства, такъ какъ всѣ эти передвиженія, громоздкія и медленныя, необыкновенно тормозили ходъ военныхъ операцій. Выходъ изъ этихъ затрудненій найденъ былъ слѣдующій. Къ каждой наиболѣе угрожаемой окраинѣ былъ приписанъ свой опредѣленный, довольно значительный районъ, обнимавшій цѣлую группу старыхъ уѣздовъ. Помѣщики, испомѣщенные въ предѣлахъ этого района, вызывались въ походъ для защиты соотвѣтствующей этому району окраины. Такой районъ назывался «разрядомъ», и во главѣ его становился разрядный воевода, жившій въ главномъ городѣ разряда. На воеводу были возложены функціи двоякаго рода: 1) онъ долженъ былъ завѣдывать ополченіями помѣщиковъ, расположенными въ подвѣдомственномъ ему районѣ, вызывать ихъ на сборные пункты и группировать въ полки во время мобилизаціи; 2) онъ же вѣдалъ и содержаніе этихъ ополченій, сборъ предназначенныхъ на этотъ предметъ налоговъ и соотвѣтствующее расходованіе этого сбора. Содержаніе ополченій каждаго «разряда» производилось изъ суммъ, собираемыхъ съ неслужилаго населенія того же разряднаго округа. Разрядный воевода собиралъ эти суммы въ мѣстную кассу

и самъ же завѣдывалъ ихъ расходованіемъ. Итакъ, «разрядъ» являлся въ одно и то же время военнымъ и финансовымъ округомъ, и разрядный воевода сосредоточивалъ въ своихъ рукахъ одновременно военную и финансовую администрацію такого округа.

Архивными изысканіями П. Н. Милюкова доказано, что петровскія губерніи 1708 года представляли собою не что иное, какъ тѣ же самые разрядные округа, лишь окрещенные новымъ иноземнымъ терминомъ. Территоріальные предѣлы губерній 1708 г., если не вполнѣ, то въ значительной степени совпадаютъ съ предѣлами «разрядовъ»; административное назначеніе губерній опять-таки совершенно роднитъ ихъ съ тѣми же «разрядами». Правда, Петръ замѣнилъ прежнія помѣщичьи ополченія регулярной арміей. Но, создавая эту армію, онъ, согласно съ идеями своихъ предшественниковъ, рѣшилъ распредѣлить ее отдѣльными частями по губернскимъ округамъ съ тѣмъ, чтобы каждая часть и содержалась на сборы съ населенія соотвѣтствующей губерніи, въ предѣлахъ которой она будетъ расквартирована. Губернія, подобно разряду, должна была явиться военно-финансовымъ округомъ.

Великая сѣверная война не позволила осуществить расквартированіе арміи по губерніямъ. Вся армія была мобилизована и двинута на театръ военныхъ дѣйствій, не прекращавшихся въ теченіе двадцати лѣтъ. Тѣмъ не менѣе въ финансовомъ отношеніи армія была-таки расписана на губерніи; къ каждой губерніи было пріурочено извѣстное количество опредѣленныхъ полковъ, которые и содержались на сборы съ данной губерніи. Губернаторъ, подобно разрядному воеводѣ, былъ прежде всего главнымъ военнымъ и финансовымъ чиновникомъ губерніи. Собрать съ губерній положенные по табели сборы и своевременно доставить ихъ въ соотвѣтствующіе полки — въ этомъ заключалась главная сущность, альфа и омега административныхъ задачъ, возложенныхъ на губернатора.

Какъ видитъ читатель, введеніе губерній при Петрѣ не представляло собою никакого переворота ни въ исторіи рус-

скаго административнаго дѣленія, ни въ направленіи правительственной политики въ отношеніи къ провинціальному управленію. Провинціальный округъ, хотя и подъ новымъ названіемъ, долженъ былъ служить все прежнимъ задачамъ; какъ и въ Московскомъ государствѣ, онъ сохранилъ значеніе извѣстнаго административнаго прибора, поставщика государству военныхъ и финансовыхъ рессурсовъ, не сдѣлавшись самоуправляющимся общественнымъ союзомъ. Войско и финансы поглощали почти всю энергію губернскаго административнаго механизма, и лишь въ видѣ второстепеннаго привѣска къ функціямъ губернатора присоединялись нѣкоторыя другія обязанности — судъ, полиція.

При такой постановкѣ губернскаго управленія взаимоотношеніе правительственныхъ и общественныхъ силъ, бюрократіи и земства, должно было неминуемо сохранить въ области свой прежній характеръ. Бюрократизація управленія, столь уже развившаяся въ Московскомъ царствѣ, должна была еще усилиться въ петровской губерніи. Однако, учреждая губерніи, Петръ сдѣлалъ попытку ввести въ строй губернскаго управленія коллегіальное и избирательное начала. При губернаторѣ былъ образованъ совѣтъ «ландратовъ». Ландраты должны были избираться мѣстнымъ дворянствомъ изъ собственной ихъ среды. Эта выборная коллегія должна была ограничивать власть губернатора, которому предписывалось обсуждать и рѣшать совмѣстно съ ландратами вопросы общегубернскаго управленія. Рѣшеніе дѣлъ въ этой коллегіи производилось большинствомъ голосовъ, при чемъ губернаторъ долженъ былъ держать себя «не яко начальникъ, но яко президентъ», т. е. помимо двухъ предсѣдательскихъ голосовъ ему не представлялось никакого преимущества передъ ландратами. Вскорѣ положеніе ландратовъ было нѣсколько измѣнено. Губерніи были раздѣлены на второстепенные административные округа — «доли», и ландраты, попрежнему остававшіеся по закону выборными, были сдѣланы начальниками этихъ долей. Однако и послѣ этой перемѣны участіе ландратовъ въ общегубернскомъ управленіи не прекратились: 1) ландраты по-очереди, по двое, должны были

пріѣзжать на опредѣленный срокъ (отъ 1 до 2 мѣсяцевъ) изъ своихъ долей въ губернскій городъ, чтобы вершить дѣла вмѣстѣ съ губернаторомъ; 2) кромѣ того въ концѣ года всѣ ландраты должны были собираться на губернскій съѣздъ «для исправленія дѣлъ всѣмъ вмѣстѣ», подъ предсѣдательствомъ губернатора. Такимъ образомъ, послѣ опредѣленія ландратовъ начальниками «долей» прежній, постоянный совѣтъ ландратовъ при губернаторѣ былъ замѣненъ: 1) малымъ комитетомъ изъ очередныхъ ландратовъ и 2) ежегоднымъ, временнымъ ландратскимъ съѣздомъ.

Институтъ петровскихъ ландратовъ не можетъ не возбудить большого интереса при историческомъ обзорѣ участія общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. Въ постановкѣ ландратуры, какъ она была намѣчена указами Петра, вскрываются нѣкоторыя новыя черты, которыя не наблюдаются въ исторіи выборныхъ земскихъ должностей допетровскаго времени. Съ одной стороны ландратурѣ былъ приданъ характеръ сословно-дворянскаго учрежденія, и въ этомъ отношеніи она не могла бы послужить точкой объединенія всего провинціальнаго общества въ сплоченный самоуправляющійся союзъ. Припомнимъ, что губные старосты тоже избирались только изъ дворянъ, но зато избирательное собраніе, которое ихъ выбирало, было всесословнымъ; между тѣмъ какъ въ постановкѣ ландратуры сословный принципъ былъ выдержанъ до конца: ландраты должны были избираться только изъ дворянъ и только дворянами. Съ другой стороны, характерной чертой ландратуры являлось подчиненіе общимъ рѣшеніямъ ландратской выборной коллегіи главнаго руководителя коронной администраціи въ области — губернатора. Московская Русь не представляетъ намъ примѣровъ такой комбинаціи. И въ Московской Руси воевода правилъ «съ товарищи», но, не говоря уже о томъ, что въ этомъ «товариществѣ» не было настоящаго коллегіальнаго порядка управленія, воеводскіе товарищи, подобно самому воеводѣ, являлись тоже коронными чиновниками. И въ Московской Руси коронная администрація дѣйствовала рядомъ съ выборной, но выборныя власти никогда не занимали тамъ равноправ-

наго положенія при воеводѣ, не составляли при послѣднемъ ограничивающаго его власть совѣта: ихъ роль, когда они состояли при воеводѣ, была подчиненной и притомъ весьма ничтожной. Петръ впервые вводилъ съ учрежденіемъ ландратуры принципъ равноправнаго соучастія въ дѣлахъ мѣстнаго управленія какъ коронныхъ чиновниковъ — губернаторовъ, такъ и избранниковъ мѣстнаго міра, хотя бы и ограниченнаго однимъ высшимъ слоемъ общества — дворянствомъ. Въ этомъ можно было бы видѣть крупный шагъ впередъ въ смыслѣ расширенія границъ мѣстной общественной самодѣятельности, шагъ, совершенно противорѣчащій всему тому, что было сказано выше объ усиленіи бюрократизаціи управленія въ эпоху Петра. Два обстоятельства не позволяютъ однако притти къ такимъ заключеніямъ. Во-первыхъ, ландратура оказалась слишкомъ мимолетнымъ явленіемъ: она не просуществовала и пяти полныхъ лѣтъ и затѣмъ была уничтожена безповоротно и безслѣдно. Во-вторыхъ, что не менѣе важно, и въ этотъ краткій промежутокъ своего существованія дѣйствительное положеніе ландратуры самымъ рѣзкимъ образомъ отличалось отъ той постановки, какая была придана этому институту на бумагѣ, въ указахъ Петра. Жизнь обратила это произведеніе Петра въ нѣчто, прямо противоположное тому, о чемъ мечталъ преобразователь. Архивными изысканіями М. М. Богословскаго безповоротно установлено, что на дѣлѣ Петровскіе ландраты *никогда не были выборными.*

Въ первоначальномъ указѣ объ учрежденіи ландратовъ о выборахъ ничего ещё не было сказано; назначеніе ландратовъ изъ состава мѣстныхъ дворянъ предоставлялось губернаторамъ и сенату. А когда черезъ 9 мѣсяцевъ вышелъ указъ о превращеніи ландратской должности въ выборную, всѣ ландратскія вакансіи были уже замѣщены по назначенію отъ сената или отъ губернаторовъ, и указъ о выборахъ ни разу не былъ примѣненъ и при послѣдующихъ замѣщеніяхъ открывавшихся ландратскихъ вакансій. А затѣмъ, черезъ два года новый указъ Петра уничтожилъ выборный характеръ ландратской должности и по закону; сенату предписы-

валось назначать въ ландраты офицеровъ, получившихъ отставку за старостью и за ранами, особенно тѣхъ изъ нихъ, которые не имѣютъ за собою никакихъ населенныхъ земель. Назначеніе на ландратскую должность явилось замѣною пенсіона, даваемаго отставнымъ въ награду за прежнюю службу. Вмѣстѣ съ тѣмъ ландратская должность, никогда фактически не замѣщавшаяся по выборамъ, перестала также необходимо связываться съ принадлежностью ландрата къ *мѣстному* дворянскому обществу. Впрочемъ и раньше губернаторы при назначеніяхъ ландратовъ часто не соблюдали также и этого пункта прежнихъ законодательныхъ предписаній и не стѣснялись никакими рамками при подысканіи подходящихъ себѣ людей на должности ландратовъ. Бывали даже случаи назначенія въ ландраты простыхъ дьяковъ губернской канцеляріи.

Такъ, самыя важныя и характерныя черты ландратуры рѣшительно не удались на практикѣ. Фактически ландраты не были избранниками мѣстнаго дворянскаго общества; въ очень большомъ числѣ случаевъ они и вообще не принадлежали къ составу мѣстнаго общества, будучи назначаемы со стороны. При такихъ условіяхъ и третья черта этого института — ограниченіе губернаторской власти ландратской коллегіей — утрачиваетъ въ нашихъ глазахъ свой особенный интересъ. Ландратскія коллегіи были на повѣрку чисто бюрократическими коллегіями, какъ по содержанію своей дѣятельности, такъ и по своему составу. Окруженіе губернатора ландратскими совѣтами не создавало никакого выигрыша для русскаго провинціальнаго самоуправленія.

Описанная выше система губернскаго управленія скоро подверглась существенной переработкѣ. Съ 1719 г. Петръ приступаетъ ко второй административной реформѣ, руководствуясь примѣромъ шведскихъ учрежденій. Первою новостью, принесенной этой реформой, было перемѣщеніе принципа коллегіальнаго управленія изъ области въ центръ. Ландратскія коллегіи по губерніямъ были отмѣнены. Учреждаются центральныя коллегіи опять-таки чисто бюрократическаго устройства. Управленіе областное строится безъ всякаго участія, какъ коллегіальнаго, такъ и избирательнаго

начала. Губерніи дѣлятся на провинціи, провинціи на дистрикты. Во главѣ провинцій ставятся воеводы, коронные чиновники, за исключеніемъ очень небольшого числа дѣлъ, совершенно независимые отъ губернатора и помимо него самостоятельно сносящіеся съ центральными коллегіями. Затѣмъ, въ дистриктахъ появляются назначаемые камеръ-коллегіею земскіе комиссары. Такъ, все областное управленіе было построено теперь на принципѣ единоличныхъ властей короннаго назначенія. Въ руки этой провинціальной бюрократіи всецѣло было отдано завѣдываніе мѣстной жизнью. До насъ дошли инструкціи, изданныя Петромъ для должностей воеводы и земскаго комиссара. Эти инструкціи стремятся создать въ рукахъ чиновной бюрократіи всеобъемлющую власть, созидающую и направляющую всѣ стороны общественнаго и даже частнаго существованія. Теорія полицейскаго государства вступаетъ здѣсь во всѣ свои права. Воевода и комиссаръ, подобно французскому интенданту «стараго порядка», признаются въ этихъ инструкціяхъ всемогущими творцами всякаго мѣстнаго благополучія. Бюрократія уже не ограничивается выполненіемъ немногихъ функцій, необходимыхъ для правильной работы правительственной машины; она смѣло беретъ на себя творческую роль, вѣруя, что ни одинъ шагъ въ дѣлѣ общественнаго прогресса не можетъ быть произведенъ иначе, какъ единоспасающей силой канцелярскаго приказа, бумажнаго предписанія. Соблюденіе общественной тишины и спокойствія, полиція безопасности, въ смыслѣ охраны жизни, здоровья и имущества отъ злой воли человѣка и отъ стихійныхъ бѣдствій, полиція благосостоянія, какъ-то: увеличеніе матеріальнаго прогресса путемъ покровительства торговли и промышленности, развитіе просвѣщенія и благоустройства путемъ насажденія школъ и благотворительныхъ заведеній, охраненіе нравственности и чистоты вѣры путемъ зоркаго наблюденія за поступками и помыслами мѣстныхъ жителей, подлежащихъ воздѣйствію административнаго воспитанія, — все это включено въ списокъ административныхъ функцій, возложенныхъ въ упомянутыхъ инструкціяхъ на воеводу и

комиссара. Задачи государственной политики необычайно расширялись, охватывая собою все многообразіе жизни; а средства для выполненія этихъ задачъ необычайно суживались. Прежде государственная власть сосредоточивала всѣ свои усилія на одной цѣли — организаціи внѣшней обороны и созданіи необходимыхъ для этой обороны военныхъ и финансовыхъ рессурсовъ. Но и въ достиженіи этой одной цѣли государственная власть считала необходимымъ раздѣлять трудъ между «приказными людьми», т. е. тогдашней бюрократіей, и излюбленными людьми мѣстнаго земства. Теперь власть необычайно расширила свои задачи, и въ то же время самоувѣренно отказалась отъ всякаго содѣйствія общественныхъ силъ, возложивъ всѣ свои упованія на усердіе коронного чиновника. Петровскія инструкціи воеводамъ и земскимъ комиссарамъ явились, такимъ образомъ, первымъ манифестомъ нарождающагося русскаго бюрократизма. Каковъ же былъ первый дебютъ этого бюрократизма не на бумагѣ, а въ дѣйствительной жизни? Спеціалный изслѣдователь этого вопроса М. М. Богословскій съ очевидностью показалъ то, что можно было предполагать уже a priori. Невыполнимая задача и не была выполнена. Инструкціи, о которыхъ мы говоримъ, остались краснорѣчивыми памятниками канцелярской идеологіи XVIII ст., а жизнь шла своимъ обычнымъ ходомъ. И попрежнему громадная доля работы мѣстныхъ административныхъ органовъ отдавалась удовлетворенію фискальныхъ запросовъ, идущихъ изъ центра. Еле-еле справлялась мѣстная администрація съ самыми элементарными изъ остальныхъ задачъ, на нее возложенныхъ; съ охраною безопасности и отправленіемъ правосудія; а что касается другихъ пунктовъ инструкцій — заботы о христіанскомъ воспитаніи и обученіи подрастающихъ поколѣній, о медицинѣ и благотворительности, о развитіи промышленности и торговли, — то къ ихъ осуществленію бюрократія, правившая областью, не была въ силахъ даже и приступить. Бюрократическая идиллія петровскихъ инструкцій разсѣялась въ прахъ при первомъ соприкосновеніи съ реальными условіями жизни. Таковъ выводъ, къ которому пришелъ упо-

мянутый выше спеціальный изслѣдователь на основаніи чрезвычайно внимательнаго и обширнаго изученія памятниковъ практическаго дѣлопроизводства петровскихъ административныхъ учрежденій.

Но и этого мало. Не только всеобъемлющее руководительство народною жизнью оказалось не по плечу петровскимъ воеводамъ и комиссарамъ, но скоро даже и для удовлетворенія чисто фискальныхъ нуждъ государства снова потребовалось содѣйствіе мѣстныхъ общественныхъ силъ. Начиная съ 1724 г. входитъ въ дѣйствіе взиманіе съ населенія новаго налога — подушной подати. Администрація этого новаго налога потребовала новаго служебнаго персонала, и вотъ подъ давленіемъ этой потребности Петръ, только что провозгласившій принципъ всемогущества коронной бюрократіи, нашелъ нужнымъ прибѣгнуть къ старому средству Московской Руси: къ возложенію сбора подушной подати «на души земства». Съ 1724 г. въ дистриктахъ появляются спеціально для сбора подушнаго налога новые земскіе комиссары, уже не назначенные камеръ-коллегіею, а избираемые мѣстнымъ дворянскимъ обществомъ срокомъ на одинъ годъ. По истеченіи годичнаго срока эти комиссары должны были давать отчетъ въ своихъ служебныхъ дѣйствіяхъ съѣзду своихъ избирателей, при чемъ съѣзду было даже предоставлено право судить комиссара за служебныя упущенія и присуждать его къ штрафу безъ всякихъ предварительныхъ сношеній съ провинціальной администраціей, только увѣдомляя ее о состоявшемся уже приговорѣ и его исполненіи. Функціи выборнаго комиссара были ограничены единственно сборомъ подушной подати и доставленіемъ собранныхъ суммъ въ полки. Многообъемлющая программа полицейской дѣятельности, возложенная на короннаго комиссара, къ выборному комиссару уже не относилась. Тѣмъ не менѣе, этотъ институтъ подобно ландратурѣ представляетъ опять-таки большой интересъ, какъ вторая попытка петровскаго законодательства отвести извѣстную роль въ мѣстномъ управленіи самодѣятельности мѣстнаго міра. На этотъ разъ выборное начало не осталось только на бумагѣ: выборы ко-

миссаровъ дѣйствительно состоялись. Но въ концѣ концовъ выборнымъ комиссарамъ предстояла та же участь, что и ландратамъ. Они просуществовали недолго, и за недолгое время своего существованія успѣли въ значительной мѣрѣ утратить свой «земскій» характеръ. До насъ дошли протоколы нѣкоторыхъ съѣздовъ, которые выбирали комиссаровъ. При разсмотрѣніи этихъ протоколовъ въ особенности бросается въ глаза одна черта: ярко выраженный абсентеизмъ мѣстныхъ дворянъ. На съѣзды являлось «самое малое число шляхетства», несмотря на побудительныя мѣры, принимавшіяся правительствомъ. Въ концѣ концовъ многіе съѣзды могли состояться только потому, что на нихъ, кромѣ личнаго присутствія дворянъ, было допущено участіе приказчиковъ и старостъ принадлежавшихъ мѣстнымъ дворянамъ вотчинъ. Такъ, напр., на съѣздѣ по Вологодскому уѣзду, однимъ изъ самыхъ многолюдныхъ, только $^1/_5$ часть всѣхъ членовъ составилась изъ дворянъ и $^4/_5$ — изъ приказчиковъ и старостъ. Между тѣмъ, это не входило въ намѣреніе законодателя и упомянутые только что факты вызвали запретительный указъ, въ которомъ предписывалось приказчикамъ вмѣсто самихъ вотчинниковъ на съѣзды не являться. Петръ попрежнему, какъ и при введеніи ландратовъ, стремился къ насажденію сословно-дворянскаго представительства въ мѣстномъ управленіи; но теперь, какъ и тогда, что-то (мы скоро увидимъ что именно) препятствовало осуществленію этихъ попытокъ. Вскорѣ постановка должности выборныхъ комиссаровъ приняла новое направленіе, далеко не согласное съ чертами, первоначально приданными этому институту. Комиссаръ, выбираемый обществомъ мѣстныхъ землевладѣльцевъ, отвѣтственный передъ своими избирателями и даже подлежащій ихъ суду за свои упущенія, — долженъ былъ и могъ бы явиться самостоятельнымъ общественнымъ органомъ, поставленнымъ болѣе или менѣе независимо отъ коронной администраціи. На дѣлѣ случилось иначе. Какъ разъ одновременно съ учрежденіемъ выборныхъ комиссаровъ въ составъ областной администраціи вдвинулось новое звено, не предусмотрѣнное планами адми-

нистративныхъ преобразованій и тѣмъ не менѣе сразу занявшее главенствующее положеніе въ системѣ мѣстнаго управленія. Въ 1721 г. закончилась Великая сѣверная война, и полки получили возможность перейти на мирное положеніе. Давнишній планъ размѣщенія полковъ по губерніямъ, наконецъ, получилъ свое осуществленіе. Военное начальство расположившихся по губерніямъ полковъ заняло весьма видную роль въ строѣ мѣстнаго управленія. Полковникъ, получившій отъ комиссара подушный сборъ на содержаніе своего полка, превратился въ прямого начальника этого комиссара, и отвѣтственность послѣдняго передъ своими избирателями быстро заслонилась отвѣтственностью передъ полковымъ начальствомъ. Наблюденіе за правильнымъ поступленіемъ подушнаго сбора естественно соединилось съ наблюденіемъ за передвиженіями населенія; появилась паспортная система, завѣдываніе которой также попало въ руки полковника, все болѣе соединявшаго такимъ образомъ подъ своею властью помимо военной команды руководительство полицейской и финансовой администраціей въ области. И чѣмъ болѣе расширялась и возвышалась власть полковника, тѣмъ въ большую отъ нея зависимость попадалъ земскій комиссаръ, превращавшійся въ простого, подчиненнаго полковнику сборщика подушной подати. Господство въ области гражданской бюрократіи осложнилось еще господствомъ военнаго полкового начальства, и подъ двойнымъ давленіемъ того и другого быстро глохли и замирали нѣжные зародыши общественнаго самоуправленія, мимоходомъ заброшенные въ русскую провинцію нѣкоторыми указами Петра.

Прежде чѣмъ закончить обзоръ устройства мѣстнаго управленія петровской эпохи, необходимо еще упомянуть объ устройствѣ управленія торговопромышленнымъ населеніемъ городовъ. Здѣсь мы опять встрѣчаемся съ зародышами самоуправленія, не получающими настоящаго свободнаго развитія. По городамъ были устроены ратуши и магистраты, выборныя коллегіальныя присутствія, вѣдавшія управленіе и судъ не въ городѣ вообще, а лишь въ посадѣ, т.-е. среди торговаго и ремесленнаго населенія города. Члены этихъ

присутствій, бургомистры и ратманы, выбирались на посадскихъ сходахъ. Это посадское самоуправленіе получило такимъ образомъ опять-таки узко-сословную окраску, а по содержанію своей дѣятельности и по свойству своихъ отношеній къ органамъ правительственной власти эти посадскія выборныя учрежденія сохранили глубоко-архаическій характеръ: выбираемые населеніемъ, эти бургомистры и ратманы поступали въ полное распоряженіе центральной правительственной власти, и все значеніе мірскихъ выборовъ сводилось лишь къ тому, что населеніе должно было поставить для правительства изъ своей среды исполнительныхъ агентовъ съ ручательствомъ за ихъ исполнительность.

Мы можемъ теперь подвести итоги нашимъ наблюденіямъ надъ административными преобразованіями Петра. Бюрократизація управленія сдѣлала крупные шаги въ своемъ развитіи въ эпоху Петра. Сильно расширилась область государственнаго вмѣшательства въ жизнь народа. Многія стороны народной жизни, дотолѣ предоставлявшіяся всецѣло дѣйствію стихійнаго обычая, были теперь включены въ кругъ предметовъ бюрократической регламентаціи. Но чѣмъ болѣе расширялись задачи бюрократіи, тѣмъ яснѣе обозначалась несостоятельность бюрократической системы управленія.

На бумагѣ въ краснорѣчиво закругленныхъ инструкціяхъ и регламентахъ, все выходило гладко и легко, и свѣтлыя перспективы всесторонняго улучшенія народной жизни ложились передъ взоромъ законодателя широкими рядами. Но жизненная практика сурово разбивала бумажныя идилліи и, восхваляя въ однихъ своихъ указахъ всемогущество бюрократіи, Петръ былъ вынужденъ другими указами призывать къ участію въ управленіи общественныя силы. Эти призывы выразились въ учрежденіи ландратовъ, выборныхъ комиссаровъ, городскихъ ратушъ и магистратовъ. Всѣ эти опыты не оказались удачными. Выборныя учрежденія, только что названныя, сами быстро бюрократизировались и не обнаруживали прочной жизнеспособности. Почему? Можно указать двѣ основныя причины этого явленія. Участіе общества въ

мѣстномъ управленіи строилось исключительно на сословномъ началѣ, а между тѣмъ сословія попрежнему оставались несвободными, закрѣпощенными различнымъ видамъ государственнаго тягла. Прикрѣпленіе къ службѣ не давало возможности мѣстнымъ людямъ прочно осѣсть въ своей мѣстности, слить съ ней свои кровные интересы и сплотиться въ своей средѣ въ крѣпкій мѣстный союзъ, объединенный ясно сознанною общностью стремленій. Какъ могли бы привиться къ жизни выборныя дворянскія коллегіи въ губерніяхъ и уѣздахъ, когда дворяне, почти поголовно занятые на военной службѣ, надолго отрывались этой службой отъ своихъ родныхъ провинціальныхъ палестинъ и лишь случайно и мимолетно заглядывали въ свои родовыя усадьбы? Можно ли удивляться тому, что на дворянскихъ съѣздахъ, избиравшихъ земскихъ комиссаровъ, дворянъ-то какъ разъ почти и не бывало? «Какое равнодушіе къ общественнымъ интересамъ, какое непониманіе просвѣщенныхъ видовъ правительственной власти!» — воскликнетъ, пожалуй, иной поспѣшный читатель, и воскликнетъ совершенно напрасно: когда созывались эти съѣзды, мѣстное землевладѣльческое дворянство все было раскассировано по полкамъ и оторвано отъ своихъ усадьбъ. Впрочемъ, нѣкоторую долю неуспѣшности интересующихъ насъ административныхъ опытовъ слѣдуетъ отнести и на счетъ добровольнаго абсентеизма представителей мѣстнаго общества. Этотъ добровольный абсентеизмъ имѣлъ свои основанія въ другомъ обстоятельствѣ: при Петрѣ такъ же, какъ и въ Московской Руси, служба по общественнымъ выборамъ, какъ въ дворянскихъ коллегіяхъ, такъ и въ посадскихъ магистратахъ, не получала характера служенія мѣстнымъ общественнымъ интересамъ; задачи, возлагаемыя на эти выборные органы, сводились къ выполненію предписаній той же приказной бюрократіи преимущественно по сбору разнаго рода государственныхъ налоговъ и по наблюденію за отправленіемъ государственныхъ повинностей. При такомъ условіи выборная служба, соединенная при томъ съ весьма тяжелой отвѣтственностью, не могла заключать въ себѣ ничего особенно привлекательнаго

для мѣстнаго жителя, хотя бы и не чуждаго стремленію послужить интересамъ своего «міра».

Бюрократическая машина не могла справиться съ расширяющимися задачами мѣстнаго управленія безъ участія въ немъ мѣстныхъ общественныхъ силъ. Но такое участіе могло стать плодотворнымъ лишь на почвѣ истиннаго общественнаго самоуправленія, которое могло быть создано лишь при условіи коренного преобразованія всѣхъ государственно-общественныхъ отношеній того времени. Только раскрѣпощеніе общества и взаимное сближеніе сословій могло бы оживить самодѣятельность русской провинціи; но задачи этого рода были еще чужды эпохѣ Петра, почему Петру и не удалось разрѣшить во всей полнотѣ столь занимавшую его проблему мѣстнаго управленія.

VIII.

Административная реформа Екатерины II.

Разсматривая административныя преобразованія Петра Великаго, мы замѣтили лежавшую на нихъ печать характерной двойственности. Усиленіе государственнаго вмѣшательства въ бытъ народа, ростъ бюрократической опеки надъ дѣятельностью общества, пересадка на русскую почву иноземныхъ формъ «полицейскаго государства»—таковы были практическіе результаты этихъ преобразованій. И на ряду съ этимъ чрезъ всю реформу Петра проходятъ постоянно возобновляющіяся попытки вызвать къ жизни самодѣятельность мѣстныхъ общественныхъ союзовъ. Припомнимъ учрежденіе выборныхъ дворянскихъ должностей по мѣстному управленію (ландраты и земскіе комиссары), припомнимъ установленіе выборныхъ магистратовъ для завѣдыванія дѣлами торгово-промышленнаго городского населенія. Всѣ указанныя попытки потерпѣли неудачу: для ихъ успѣшности не было благопріятной почвы въ условіяхъ русской дѣйствительности того времени и кромѣ того онѣ шли въ разрѣзъ съ основными тенденціями всей преобразовательной политики Петра. Могло ли установиться мѣстное дворянское самоуправленіе при почти поголовномъ удаленіи изъ провинціи дворянъ-землевладѣльцевъ, отвлеченныхъ службою отъ своихъ усадьбъ и хозяйствъ и отъ всего круга мѣстныхъ интересовъ? Могло ли, какъ слѣдуетъ, встать на ноги самоуправленіе городское, когда городское населеніе попрежнему разбивалось на цѣлый рядъ обособленныхъ другъ отъ друга общественныхъ группъ и выборныя магистратскія учрежденія охватывали лишь одну изъ этихъ группъ—городскихъ торговцевъ и про-

мышлениковъ, занимавшихъ притомъ еще весьма скромное положеніе на общественной лѣстницѣ, соотвѣтственное скромной роли торгово-промышленнаго капитала въ народномъ хозяйствѣ тогдашней Россіи? Сѣмена самоуправленія, которыя Петръ думалъ забросить въ глухую провинцію своими указами, могли бы дать добрые всходы только при условіи коренныхъ перемѣнъ во всемъ строѣ соціальныхъ отношеній, перемѣнъ, еще только предстоявшихъ тогдашней Россіи въ довольно отдаленномъ будущемъ. И лишенные залоговъ жизнеспособнаго развитія, органы самоуправленія, введенные Петромъ, превращались на практикѣ въ орудіе фискальной правительственной политики и быстро бюрократизировались, а обязательное участіе въ несеніи выборной службы, все болѣе расходившейся съ мѣстными нуждами самого населенія, становилось новымъ видомъ обременительнаго и докучнаго тягла. Административныя учрежденія Петра не надолго пережили ихъ основателя. Ближайшіе преемники реформатора вернулись къ болѣе упрощеннымъ порядкамъ мѣстнаго управленія, и попрежнему въ сферѣ этого управленія выдвинулась на первый планъ неограниченная единоличная власть воеводы. Только городскіе магистраты, отмѣненные вскорѣ послѣ смерти Петра, возстановляются при Елизаветѣ, однако со всѣми тѣми особенностями, которыя и при Петрѣ препятствовали имъ сдѣлаться органами истиннаго городского самоуправленія.

Лишь при Екатеринѣ II, въ послѣдней четверти XVIII столѣтія, послѣдовала новая капитальная реформа мѣстнаго управленія, опредѣлившая строй этого управленія на весь последующій періодъ нашей дореформенной исторіи, вплоть до введенія земскихъ учрежденій 1864 года. Такая устойчивость екатерининскихъ административныхъ учрежденій свидѣтельствуетъ о томъ, что они были возведены на прочномъ соціальномъ фундаментѣ и если и не всѣми, то по крайней мѣрѣ нѣкоторыми своими сторонами соотвѣтствовали условіямъ текущаго историческаго момента.

Время, протекшее отъ смерти Петра I до воцаренія Екатерины II, столь обильное внѣшними драматическими пери-

петіями, было не менѣе богато и внутренней работой скрытыхъ соціальныхъ силъ, подготовлявшей переходъ всего общественнаго порядка на иныя основанія. Два жизненныхъ процесса обрисовываются особенно знаменательно въ теченіе двухъ среднихъ четвертей XVIII ст.: 1) земледѣльческое дворянство все болѣе утрачиваетъ характеръ служилаго класса, и, высвобождаясь изъ подъ лямки обязательной службы, осѣдаетъ по своимъ деревенскимъ усадьбамъ, входитъ во вкусъ хозяйственныхъ предпріятій и все сознательнѣе начинаетъ стремиться къ руководящей роли въ мѣстномъ управленіи. Тѣ мѣстныя дворянскія общества, которыхъ недоставало въ началѣ XVIII ст. для осуществленія административныхъ замысловъ Петра I, теперь, къ послѣдней четверти XVIII ст. становились подлиннымъ фактомъ русской дѣйствительности; 2) крѣпнетъ, оживляется и пріобрѣтаетъ все большее значеніе въ хозяйственной жизни страны торгово-промышленный оборотъ. Общій оборотъ по европейской внѣшней торговлѣ Россіи, составляющій къ концу царствованія Петра I около шести милліоновъ, къ срединѣ XVIII ст. достигаетъ 12 милліоновъ, а къ 90 годамъ этого столѣтія доходитъ уже до 50 милліоновъ рублей. Размѣры внутренней торговли почти вдвое превышали оборотъ торговли внѣшней: въ то время, какъ общая цѣна оборота внѣшней торговли къ началу 50-хъ годовъ XVIII ст. составляла 12 мил. руб., въ русскихъ городахъ и на ярмаркахъ, насколько можно судить по доходамъ внутреннихъ таможенъ, продавалось товаровъ въ общемъ на 22 милліона рублей ежегодно. Уничтоженіе таможенъ при Елизаветѣ, отмѣна многихъ монополій въ области внутренняго торга при Екатеринѣ II могли только еще болѣе облегчить и ускорить развитіе внутренней торговли. Конечно, не надо упускать изъ виду оборотной стороны всѣхъ этихъ цифръ. Отмѣченные успѣхи производятъ впечатлѣніе своими размѣрами, главнымъ образомъ, по сравненію со скудными результатами предшествующаго развитія. Но сами по себѣ они еще не представляли ничего чрезвычайнаго и далеко еще не были достаточны для того, чтобы измѣнить кореннымъ образомъ экономическій обликъ Россіи. Господство нату-

рально-хозяйственныхъ отношенiй давало себя чувствовать въ цѣломъ рядѣ явленiй въ области внѣшней торговли: въ постоянномъ преобладанiи вывоза надъ ввозомъ, въ преимущественномъ вывозѣ сырья и преимущественномъ привозѣ готовыхъ иностранныхъ фабрикатовъ, въ пассивной роли, выпадавшей на долю русскаго купечества въ оборотахъ внѣшней торговли, въ полной зависимости его отъ иностранныхъ посредниковъ; въ области торговли внутренней—въ разобщенности отдѣльныхъ внутреннихъ рынковъ, въ преобладанiи ярмарочной торговли, въ хаотической пестротѣ торговыхъ цѣнъ по сосѣднимъ районамъ и въ рѣзкихъ колебанiяхъ этихъ цѣнъ по смежнымъ годамъ. Наконецъ, въ области обрабатывающей промышленности къ тому же порядку явленiй относилось преобладанiе кустарной крестьянской промышленности надъ начальными опытами фабричныхъ предприятiй. Во многихъ и притомъ весьма важныхъ отрасляхъ промышленности фабричное производство возникаетъ въ первой половинѣ XVIII ст., а въ нѣкоторыхъ отрасляхъ—не ранѣе второй половины этого столѣтiя.

И все же, при всѣхъ этихъ ограниченiяхъ, которыя необходимо имѣть въ виду, XVIII вѣкъ можетъ быть признанъ эпохой послѣдовательнаго развитiя городской промышленности и торговли и связаннаго съ этимъ развитiемъ роста городского торгово-промышленнаго класса. Въ то время, какъ въ уѣздной жизни все болѣе замѣтный тонъ начали задавать мѣстныя общества дворянъ-землевладѣльцевъ, въ городѣ формировался классъ купцовъ-капиталистовъ, и ихъ влiянiе понемногу выдвигало русскiй городъ изъ той не замѣтной и жалкой роли, которую онъ игралъ до той поры въ общемъ обиходѣ русской общественности. Какъ ни скромны были размѣры этого процесса въ интересующую насъ эпоху, онъ не могъ пройти совершенно безслѣдно въ жизни русской провинцiи того времени.

Такъ, въ половинѣ XVIII в. въ провинцiальномъ обиходѣ Россiи намѣчались нѣкоторыя опорныя точки, на которыхъ можно было заложить основанiя мѣстнаго самоуправленiя. Когда въ 1767 г. въ Москву были собраны депутаты отъ всѣхъ

мѣстностей и общественныхъ разрядовъ Россіи для оглашенія нуждъ и стремленій русскаго общества, въ депутатскихъ «наказахъ», т. е. инструкціяхъ, и въ рѣчахъ самихъ депутатовъ ясно прозвучалъ голосъ земства, настаивавшій на децентрализаціи управленія, на призывѣ мѣстныхъ общественныхъ силъ къ участію въ областной администраціи. Правительству оставалось только послѣдовать этому призыву, такъ какъ для успѣшной дѣятельности государственной машины давно уже чувствовалась потребность въ болѣе равномѣрномъ и симметричномъ размѣщеніи ея частей между центромъ и областью. Административная реформа Екатерины II и явилась опытомъ разрѣшенія этой давно назрѣвшей задачи.

Перемѣщеніе центра тяжести правительственнаго механизма въ область, въ провинцію, и созданіе на поприщѣ провинціальнаго управленія совмѣстнаго сотрудничества коронной бюрократіи и мѣстнаго общественнаго представительства—таковы были отправныя начала этой реформы. Къ этимъ отправнымъ началамъ присоединился рядъ другихъ, указывавшихъ на то, что цѣлью реформы ставилось не только техническое усовершенствованіе административнаго механизма, но и расширеніе задачъ провинціальной администраціи: на ряду съ фискальными интересами государства въ кругъ предметовъ административной дѣятельности включались теперь и интересы самого мѣстнаго общества, обслуживаніе его внутреннихъ потребностей въ правильной постановкѣ правосудія, въ обезпеченіи правопорядка и общаго спокойствія, въ распространеніи просвѣщенія, въ поднятіи матеріальнаго достатка. Достиженіе всѣхъ этихъ результатовъ признавалось возможнымъ лишь при условіи совмѣстной дѣятельности агентовъ коронной администраціи и представителей самаго мѣстнаго общества. Мы видѣли выше, что въ составѣ провинціальнаго общества Екатерининской Россіи уже имѣлись на-лицо подходящіе элементы, которыми можно было воспользоваться для осуществленія этого преобразовательнаго плана, и весь успѣхъ реформы становился въ зависимость отъ того, насколько удачно будутъ скомбинированы дѣйствія коронныхъ и выборныхъ властей, въ провинціаль-

номъ управленіи. Очерченный преобразовательный планъ былъ осуществленъ въ изданномъ въ 1775 г. «Учрежденіи о губерніяхъ». Мы разсмотримъ вкратцѣ содержаніе этого законодательнаго памятника и постараемся опредѣлить положенные въ его основаніе руководящіе принципы.

Уже съ первыхъ строкъ первой главы этого законоположенія ярко отмѣчается принципъ *децентрализаціи* управленія, поставленный во главу угла всего преобразованія. Россія раздѣляется на намѣстничества, и намѣстникъ надѣляется властью полнаго *хозяина* ввѣреннаго ему административнаго округа. Въ различныхъ мѣстахъ «Учрежденія» нѣсколько разъ подчеркивается, что намѣстникъ—«не судья, а хозяинъ своей губерніи»; это значитъ, что онъ не можетъ быть обременяемъ веденіемъ текущей административной работы, являясь въ своемъ округѣ органомъ высшаго надзора за правильностью всего управленія и за соблюденіемъ государственнаго и общественнаго интереса; онъ, по словамъ закона, «оберегатель Императорскагѡ Величества изданнаго узаконенія, ходатай въ пользу общую и государеву, заступникъ утѣсненныхъ и побудитель безгласныхъ дѣлъ». Вмѣстѣ съ функціей общаго надзора за ходомъ всего управленія въ предѣлахъ намѣстничества намѣстнику сообщается и извѣстная доля законодательной иниціативы. Намѣстникъ имѣетъ право созывать соединенное присутствіе губернскаго правленія и всѣхъ губернскихъ палатъ для обсужденія недостатковъ вновь издаваемыхъ узаконеній и для возбужденія новыхъ вопросовъ въ пополненіе пробѣловъ закона; представленія о томъ и другомъ направляются въ сенатъ. Съ учрежденіемъ намѣстниковъ функціи общаго руководящаго надзора и объединяющаго направленія административной дѣятельности впервые переносились изъ центра въ область, и аппаратъ провинціальныхъ административныхъ учрежденій впервые получалъ тамъ же, на мѣстѣ, свое окончательное завершеніе. Одновременно съ учрежденіемъ намѣстничествъ были децентрализированы прежнія петровскія «коллегіи»: губернскія палаты, возникшія при Екатеринѣ II, представляли собой не что иное, какъ разнесенные

по губерніямъ департаменты прежнихъ центральныхъ коллегій.

Подъ направляющей властью намѣстника устанавливалась затѣмъ весьма сложная система мѣстныхъ учрежденій, которыя были вытянуты въ два ряда: *губернскія* палаты и учрежденія *уѣздныя*. Оба ряда получили нѣкоторыя общія черты въ своемъ устройствѣ, отличаясь въ то же время другъ отъ друга въ весьма существенныхъ отношеніяхъ. Сходство заключалось въ томъ, что, какъ въ губерніи, такъ и въ уѣздѣ строго были проведены: 1) начало *раздѣленія администраціи и суда;* въ губерніи судъ былъ ввѣренъ двумъ палатамъ — уголовнаго суда и гражданскаго суда и еще особенному совѣстному суду, о которомъ рѣчь будетъ ниже; такъ какъ функціи административныя сосредоточивались въ вѣдѣніи губернскаго правленія и казенной палаты; въ уѣздѣ — административно-полицейская дѣятельность была ввѣрена нижнему земскому суду, а для отправленія правосудія введены уѣздный судъ, магистратъ и нижняя земская расправа; 2) начало *коллегіальности:* всѣ упомянутыя только что учрежденія представляли собой коллегіальныя присутствія. Различія между двумя названными рядами учрежденій были не менѣе существенны.

Во-первыхъ, палаты были учрежденіями короннаго состава, уѣздныя инстанціи были выборныя; во-вторыхъ, палаты являлись учрежденіями всесословными по кругу подвѣдомственныхъ имъ дѣлъ и лицъ, выборные уѣздные суды были построены на сословномъ началѣ: такъ *уѣздный судъ* состоялъ изъ дворянъ и разбиралъ преступленія и иски лицъ дворянскаго званія, *магистратъ* — и по личному составу и кругу подвѣдомственныхъ ему дѣлъ являлся судомъ купеческимъ, наконецъ, *нижняя земская расправа* являлась сословнымъ судомъ для однодворцевъ и свободныхъ крестьянъ различныхъ наименованій.

Строя участіе общества въ дѣлахъ мѣстнаго управленія на сословномъ началѣ, «Учрежденіе» 1775 опиралось на готовыя жизненныя формы, стремилось использовать для

цѣлей реформы уже сложившіеся въ провинціи общественные союзы, которые только что передъ тѣмъ заявили о своихъ сословно-корпоративныхъ стремленіяхъ при созывѣ депутатовъ въ Комиссію по составленію новаго уложенія. Но екатерининское «законодательство» на этомъ не останавливалось. Оно выдвигало еще одинъ принципъ, новый для русской жизни того времени, принципъ *объединенной дѣятельности всѣхъ классовъ* мѣстнаго общества на поприщѣ мѣстнаго самоуправленія.

Въ «Учрежденіи о губерніяхъ» развитію этого принципа отводилось, правда, довольно скромное мѣсто. Онъ былъ затронутъ тамъ лишь робко и отдаленно и не получилъ выраженія въ своемъ чистомъ видѣ. Все дѣло сводилось къ тому, что въ двухъ учрежденіяхъ, нижнемъ земскомъ судѣ (уѣздномъ коллегіальномъ присутствіи съ административно-полицейскими функціями) и въ совѣстномъ судѣ, всѣ *свободные* классы мѣстнаго общества — дворяне, купцы и свободные крестьяне — одновременно имѣли по два своихъ выборныхъ представителя; но всѣ эти представители не составляли тамъ общаго присутствія, а призывались поочередно къ участію совмѣстно съ предсѣдателемъ (въ нижнемъ земскомъ судѣ — капитаномъ-исправникомъ, а въ совѣстномъ — совѣстнымъ судьей; и тотъ и другой избирались только изъ дворянъ) лишь въ дѣлахъ *своего* сословія. Такимъ образомъ начало сословнаго раздѣленія въ сущности не было устранено и въ этомъ случаѣ. Болѣе широкое примѣненіе принципъ всесословности нашелъ себѣ въ другомъ законодательномъ актѣ екатерининскаго царствованія, примѣнительно къ самоуправленію *городскому*. Екатерининское Городовое Положеніе 1785 г. впервые устанавливало въ русскомъ городѣ *всесословное общество градское*, которое должно было включать въ себя всю совокупность постояннаго населенія города и принадлежность къ которому обусловливалась не сословнымъ положеніемъ, а извѣстнымъ имущественнымъ цензомъ. Это была крупная новость въ исторіи русскаго города, такъ какъ всѣ прежніе органы городского самоуправленія, ратуши и магистраты,

имѣли отношеніе лишь къ одному элементу городского населенія, людямъ посадскимъ, т.-е. къ городскимъ купцамъ и ремесленникамъ. Теперь «общество градское» должно было избрать изъ своего состава всесословную думу, которой ввѣрялось завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ. По мысли закона, дума должна была объединить въ общей работѣ на пользу города и дворянъ, и купцовъ, и духовныхъ, и крестьянъ, жившихъ въ чертѣ городской осѣдлости.

Наконецъ, послѣдній основоположный принципъ екатерининской административной реформы, — возложеніе на мѣстные органы управленія заботъ о внутреннемъ благосостояніи населенія, помимо обслуживанія фискальныхъ государственныхъ потребностей — нашелъ себѣ выраженіе въ двухъ вновь созданныхъ въ областяхъ учрежденіяхъ: совѣстномъ судѣ и приказѣ общественнаго призрѣнія. Совѣстный судъ долженъ былъ гарантировать обществу разрѣшеніе судебныхъ дѣлъ по существу, независимо отъ какихъ бы то ни было условныхъ формальностей. Тамъ должны были судить не по буквамъ закона, а по внутреннему убѣжденію. По желанію самихъ сторонъ туда могло быть направлено любое тяжебное дѣло. Дѣла извѣстной категоріи обязательно разсматривались только въ совѣстномъ судѣ, а именно, всѣ такія дѣла, въ которыхъ являлось сомнѣніе въ полной вмѣняемости преступника, какъ-то дѣла по преступленіямъ, совершеннымъ малолѣтними или психически ненормальными людьми, а также дѣла, связанныя съ суевѣрными предразсудками невѣжественной народной массы, какъ, напримѣръ, обвиненія въ колдовствѣ, волшебствѣ и т. п. Кромѣ того, совѣстный судъ долженъ былъ охранять неприкосновенность личной свободы гражданъ, ограждая ихъ отъ произвольныхъ арестовъ. Всякій, кого держали въ тюрьмѣ болѣе трехъ дней, не подвергая допросу и не объявляя причины ареста, получалъ право подать жалобу въ совѣстный судъ, которому въ этихъ случаяхъ представлялась власть требовать освобожденія арестованнаго или немедленнаго разбора его дѣла. Совѣстный судъ, по мысли законодателя, являлся, такимъ образомъ, оплотомъ противъ судебнаго и

административнаго произвола, «могилы ябеды», какъ любила называть его сама Екатерина.

Приказъ общественнаго призрѣнія создался въ цѣляхъ удовлетворенія другихъ общественныхъ потребностей, не менѣе важныхъ для общаго культурнаго подъема страны. Его задачей являлось насажденіе въ провинціи всякаго рода просвѣтительныхъ и филантропическихъ учрежденій: школъ, больницъ, пріютовъ, богадѣленъ и т. п. По словамъ «Учрежденія о губерніяхъ» (§ 431), приказъ общественнаго призрѣнія и совѣстный судъ «суть аки два источника, на вѣки ліющіе благодѣянія несчастнымъ и бѣдствующимъ въ родѣ человѣческомъ и сопрягающіе милость и судъ воедино». Если въ этихъ словахъ и нельзя видѣть правильной характеристики дѣйствительной дѣятельности этихъ учрежденій и тѣхъ практическихъ результатовъ, которыхъ они достигли — результаты были болѣе, чѣмъ скромны, — то нельзя не признать, что *намѣренія* законодателя, *принципы,* положенные въ основу названныхъ учрежденій, очерчены здѣсь какъ нельзя болѣе отчетливо и вѣрно. Стародавняя историческая традиція пріучила общество смотрѣть на всѣ административныя учрежденія, какъ на насосы, приставленные къ источникамъ народнаго благосостоянія и выкачивающіе матеріальные рессурсы народа на пополненіе государственной казны. Теперь законъ провозглашалъ ту истину, что администрація должна служить обществу, расчищая почву и облегчая пути къ подъему его культуры; при чемъ было признано, что выполненіе этой задачи можетъ быть доступно для администраціи лишь въ томъ случаѣ, если къ участію въ ней призываются сами мѣстныя общественныя силы. Таковъ былъ важный теоретическій вкладъ екатерининскаго законодательства въ эволюцію нашего мѣстнаго управленія.

Можно было бы ожидать, что этотъ теоретическій вкладъ совмѣстится съ практическимъ оживленіемъ мѣстной жизни, съ дѣйствительнымъ нарожденіемъ истиннаго общественнаго самоуправленія въ русской провинціи. На самомъ дѣлѣ этого не случилось. Сотрудничество бюрократіи и

земства на поприщѣ мѣстнаго самоуправленія привело тогда не столько къ ограниченію бюрократическаго режима земской самодѣятельности, сколько къ бюрократизаціи самого общественнаго представительства. Современные наблюдатели свидѣтельствуютъ, что провинціальное общество, на первыхъ порахъ довольно живо откликнувшееся на призывъ къ участію въ мѣстномъ управленіи, скоро остыло въ своемъ рвеніи. Первые выборы въ новыя учрежденія прошли очень удачно и выдвинули въ большинствѣ случаевъ людей достойныхъ и заинтересованныхъ предстоящей имъ дѣятельностью. Но уже вторые выборы рѣзко отличались отъ первыхъ. Они шли вяло, по-казенному, и при замѣщеніи выборныхъ должностей, опять всплыло наружу старинное отношеніе къ выборной службѣ, какъ къ обременительному и докучливому тяглу. Такое же явленіе замѣчалось и въ сферѣ городского самоуправленія. Екатерининскія думы не обнаруживали духа истинной самодѣятельности, на каждомъ шагу пасовали передъ бюрократической указкой. Сближеніе сословій въ рамкахъ городского самоуправленія тоже не налаживалось. Дворяне сторонились отъ торговаго «мужичья» и не желали принимать активнаго участія въ общегородскихъ дѣлахъ. Добрыя намѣренія законодателя оказывались на повѣрку воздушными замками.

Въ чемъ заключалась причина этой неудачи? Въ спеціальной литературѣ давно уже данъ отвѣтъ на этотъ вопросъ. По остроумному выраженію Лохвицкаго, екатерининскія учрежденія не принесли ожидавшихся отъ нихъ плодовъ потому, что они были парализованы и изолированы. Они были парализованы сверху и изолированы снизу.

Мысль о совмѣщеніи бюрократическихъ и общественныхъ учрежденій въ сферѣ мѣстнаго управленія вышла изъ среды самаго общества, была заявлена въ дворянскихъ депутатскихъ наказахъ 1767 г. Однако, въ этихъ наказахъ намѣчалась совершенно обратная комбинація названныхъ учрежденій сравнительно съ тою, какая была установлена «Учрежденіемъ о губерніяхъ». Дворянскіе наказы и депутаты стремились поставить дѣятельность бюрократическихъ

органовъ подъ контроль и направляющее руководительство общественныхъ избранниковъ. Екатерининское «Учрежденіе» перевернуло эту мысль и, предоставивъ выборнымъ органамъ черную текущую работу въ уѣздахъ, подчинило ихъ контролю и руководству губернскихъ инстанцій, построенныхъ на чисто бюрократическомъ началѣ. Наконецъ, вся областная администрація — и коронная и выборная безъ различія — была отдана въ безусловное распоряженіе намѣстника, признаннаго полнымъ хозяиномъ губерніи. Власть намѣстника пересѣкла всю систему мѣстнаго управленія и составляла границу, у которой останавливалась самостоятельность всѣхъ мѣстныхъ административныхъ органовъ. Въ лицѣ намѣстника начало личнаго усмотрѣнія брало полный перевѣсъ надъ началами коллегіальнымъ и выборнымъ, на которыхъ по внѣшности была построена екатерининская административная система. Та же парализованность сказывалась примѣнительно и къ городскому общественному самоуправленію. Бокъ-о-бокъ со всесословной выборной думой въ городѣ была поставлена «управа благочинія», учрежденіе, чисто бюрократическое. Любопытно, что законъ предоставлялъ обоимъ названнымъ учрежденіямъ цѣлый рядъ однѣхъ и тѣхъ же задачъ, подчиняя городское хозяйство столько же управѣ благочинія, сколько и думѣ, и не устанавливая никакихъ опредѣленныхъ основаній для ихъ взаимныхъ отношеній. Не трудно угадать, что получилось на практикѣ. Неоперившееся городское самоуправленіе, притомъ еще ослабленное непривычкой различныхъ элементовъ городского населенія къ совмѣстной дѣятельности, безъ боя уступило всѣ свои позиціи казенной городской полиціи, примирившись съ изстаринной ролью древнерусскихъ выборныхъ учрежденій: дума собирала съ населенія мірскіе платежи, а распоряженіе собранными суммами отошло къ коренному начальству.

Другой основной причиной малоуспѣшности екатерининской реформы являлась изолированность введенныхъ тогда учрежденій. Всѣ эти прекрасныя административныя построенія попрежнему совмѣщались съ рабствомъ народа. Вся

крѣпостная масса осталась за бортомъ вновь придуманной благоустроенной системы мѣстнаго управленія. И какая могла быть рѣчь объ укорененіи правильнаго правопорядка въ этомъ управленіи въ то время, когда вся атмосфера общественной жизни были пропитана насквозь духомъ крѣпостническаго произвола? Какая могла быть рѣчь о сближеніи и объединеніи сословій въ совмѣстной общественной работѣ въ то время, когда всѣ соціальныя отношенія, построенныя на рабствѣ народа, были проникнуты началомъ сословной исключительности, порождавшей съ одной стороны барскую спѣсь и безграничное самодурство, а съ другой стороны — наружную приниженность въ соединеніи съ глубоко затаенной озлобленностью?

Вотъ причины, по которымъ прекрасныя идеи, разсыпанныя по законодательнымъ памятникамъ екатерининскаго царствованія, оставили такъ мало ощутительныхъ слѣдовъ въ практикѣ жизненныхъ отношеній. Сложный и тяжеловѣсный аппаратъ вновь введенныхъ учрежденій не вызвалъ въ концѣ концовъ существеннаго подъема общественной самодѣятельности, не вспрыснулъ живой водой сонно прозябавшую русскую провинцію. Административная реформа Екатерины II выразила собою потребность государства въ призывѣ мѣстныхъ общественныхъ силъ къ участію въ дѣлахъ управленія, выразила сознаніе правительства въ невозможности вести управленіе одними бюрократическими способами. Скромность достигнутыхъ реформою результатовъ свидѣтельствовала объ отсутствіи въ русской жизни того времени тѣхъ необходимыхъ условій, безъ которыхъ зародыши самоуправленія не могутъ пріобрѣсти жизнеспособности и заранѣе обрекаются на чахлое и жалкое существованіе. Для приданія жизненной силы принципамъ, провозглашеннымъ Екатериной, предстояло предварительно уничтожить рабство народа и обуздать административный произволъ водвореніемъ строгой законности во всѣхъ отрасляхъ жизненнаго распорядка.

IX.

Реформы 60-хъ годовъ XIX вѣка.

Реформаціонная эпоха 60-хъ годовъ XIX ст., обновившая многія стороны нашего общественнаго быта, принесла съ собою рядъ глубокихъ перемѣнъ и въ строѣ нашего мѣстнаго управленія. Логическимъ продолженіемъ реформы 1861 г., раскрѣпостившей народный трудъ и уравнявшей всѣ классы общества въ пользованіи гражданскими правами, явилось существенное преобразованіе провинціальной администраціи на началахъ допущенія самого общества къ активному участію въ дѣлахъ мѣстнаго управленія. Съ паденіемъ крѣпостного права наступала необходимость и открывалась возможность сдѣлать новый поступательный шагъ въ развитіи мѣстнаго самоуправленія сравнительно съ тѣмъ, что было достигнуто въ этомъ отношеніи законодательствомъ Екатерины II. Какъ мы уже замѣтили выше, земскія учрежденія Екатерины II были 1) парализованы тяготѣвшей надъ ними единоличной властью намѣстника и 2) изолированы въ смыслѣ устраненія изъ круга ихъ дѣйствія громадной части мѣстнаго населенія, многомилліоннаго крѣпостного крестьянства. Оба эти недостатка обусловливались въ сущности однимъ и тѣмъ же обстоятельствомъ: господствомъ крѣпостническаго произвола во всѣхъ сферахъ тогдашней жизни. Закрѣпощеніе крестьянской массы препятствовало превращенію сословныхъ дворянскихъ привилегій въ общегражданскія права; крѣпостническіе нравы, пропитавшіе всю общественную атмосферу, выращивали и поддерживали и тотъ бюрократическій произволъ, силою котораго парали-

зовались всѣ попытки къ установленію сколько-нибудь правомѣрныхъ формъ въ государственномъ управленіи.

Узы крѣпостной неволи разрѣшились. И переустройство мѣстнаго управленія на совершенно новыхъ основаніяхъ стало неизбѣжнымъ. Люди, вложившіе свои силы въ подготовку крестьянской реформы 1861 г., хорошо понимали всестороннее значеніе этого преобразованія и съ необычайной ясностью тогда же указали на то, что отмѣна рабства должна послужить только началомъ для обновленія всего политическаго быта Россіи, однимъ изъ первыхъ шаговъ къ которому явится установленіе мѣстнаго общественнаго самоуправленія. Подобнаго рода заявленій было сдѣлано не мало въ самомъ разгарѣ подготовительныхъ работъ по крестьянской реформѣ. Яркимъ образчикомъ такихъ заявленій, отличающимся и блескомъ литературнаго изложенія и глубиною анализа политическаго положенія Россіи, нельзя не признать отзывъ на работы редакціонныхъ комиссій председателя тверского комитета по крестьянскому дѣлу Унковскаго. Съ одинаковой силой представлены были въ этомъ отзывѣ и картина паралитическаго состоянія Россіи подъ дланью дореформенной администраціи и доказательства невозможности сохраненія стараго административнаго порядка съ паденіемъ крѣпостного права. При существованіи крѣпостного права, писалъ Унковскій, вся система управленія естественно проникалась крѣпостническимъ духомъ. Россія раздѣлялась на вотчины частныя и вотчины государственныя и повсюду господствовалъ одинъ и тотъ же произволъ. Торжество произвола не вызывало протестовъ. Россія молчала. Крѣпостные крестьяне имѣли только одинъ выборъ — между совершеннымъ безмолвіемъ и явнымъ возстаніемъ. Помѣщики молчали, потому что были лично заинтересованы въ системѣ произвольнаго крѣпостного управленія: имѣя вотчинныя права на половину Россіи, они не могли не быть солидарными съ общимъ характеромъ существующаго порядка вещей. Чиновники хлопотали только о томъ, чтобы не допустить истины до престола. Такъ молчалъ весь народъ, и сверху казалось все хорошо и спокойно. А законы

лежали подъ спудомъ въ тяжелыхъ и толстыхъ книгахъ, не имѣя никакого отношенія къ народной жизни. Между тѣмъ, вся жизнь народа была взята подъ опеку правительства, и бюрократія была завалена дѣлами. Въ силу неограниченнаго развитія правительственной опеки даже надъ самыми мельчайшими проявленіями общественной жизни, въ силу соединенія всего управленія въ рукахъ одной неотвѣтственной исполнительной власти и совершеннаго отсутствія независимаго и авторитетнаго суда, вся русская администрація представляла, по словамъ Унковскаго, *систему злоупотребленій, возведенную на степень государственнаго устройства.* Съ уничтоженіемъ крѣпостного права весь этотъ порядокъ утрачивалъ свою основную опору. Съ другой стороны только при условіи преобразованія административнаго порядка раскрѣпощеніе народа могло стать дѣйствительнымъ, а не призрачнымъ. «Если управленіе, говорилъ Унковскій, останется попрежнему, то помѣщичьи крестьяне должны неминуемо подпасть подъ необузданный произволъ чиновниковъ. Въ сущности, вѣдь все равно, быть ли крѣпостнымъ помѣщика или крѣпостнымъ чиновника, и даже еще лучше быть крѣпостнымъ помѣщичьимъ», такъ какъ помѣщикъ ради собственной выгоды все-таки будетъ заботиться до извѣстной степени о благосостояніи принадлежащихъ ему крестьянъ. И Унковскій заканчиваетъ свой отзывъ указаніемъ на то, что для дѣйствительнаго завершенія предпринятой реформы все дѣло — «въ гласности, въ учрежденіи независимаго суда, въ отвѣтственности должностныхъ лицъ передъ судомъ, въ строгомъ раздѣленіи властей и въ самоуправленіи обществъ». При этомъ новое устройство общественнаго самоуправленія должно быть освобождено отъ тѣхъ ограниченій, которымъ подчинялись предшествующіе опыты въ этомъ направленіи и которые вытекали изъ особенностей дореформеннаго быта: во-первыхъ, органы самоуправленія должны быть поставлены въ дѣйствительно независимое и самостоятельное положеніе въ кругѣ предоставляемыхъ имъ задачъ и, во-вторыхъ, самоуправляющіеся союзы должны получить всесословный, или, правильнѣе, безсослов-

ный характеръ, охватывая всю совокупность мѣстнаго населенія. «Многіе говорятъ, замѣчалъ Унковскій, противъ возможности немедленнаго образованія общаго управленія, высказывая мысль, что на первый разъ необходимо раздѣленіе на вѣдомства или, по крайней мѣрѣ, на сословія», въ виду того, что при настоящемъ отчужденіи сословій высшему классу народонаселенія будетъ оскорбительно занимать равныя мѣста съ лицами низшихъ сословій. Унковскій справедливо возражалъ на это, что отчужденіе сословій другъ отъ друга не можетъ прекратиться до тѣхъ поръ, пока не будетъ общаго управленія, которое и представитъ наилучшую почву для объединенія общественныхъ элементовъ. Унковскій могъ бы прибавить къ этому справедливому доводу ссылку на историческіе прецеденты: отрицательныя стороны организаціи мѣстнаго самоуправленія на сословномъ началѣ достаточно уже были раскрыты предшествующими опытами въ этомъ направленіи.

Отзывъ Унковскаго, разсмотрѣнный нами, не стоялъ одиноко. Выраженныя въ немъ мысли носились въ воздухѣ, высказывались со всѣхъ сторонъ. Земская реформа, какъ продолженіе реформы крестьянской, являлась предметомъ всеобщаго ожиданія. Редакціонныя комиссіи, въ своемъ отвѣтѣ на отзывы губернскихъ депутатовъ по поводу составленныхъ ими проектовъ, заявили, что и онѣ, съ своей стороны, признаютъ настоятельную необходимость реформы суда, полиціи и управленія на основѣ гражданской равноправности, т. е. полнаго сліянія въ политическомъ отношеніи освобождаемыхъ крестьянъ съ другими сословіями. Когда писался этотъ отвѣтъ редакціонныхъ комиссій, при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ уже была образована особая комиссія для составленія проекта преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій. Плодомъ дѣятельности этой-то комиссіи и явилось Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1864 года. Съ этого года мы можемъ начинать новый періодъ въ исторіи областного управленія въ Россіи. Земскія учрежденія XIX стол. должны были существенно отличаться не только по формамъ, но и по основнымъ принципамъ свое-

го устройства и своей дѣятельности, какъ отъ земскихъ учрежденій царя Ивана IV, такъ и отъ земскихъ учрежденій императрицы Екатерины II.

Въ XVI вѣкѣ мѣстные міры избирали изъ своей среды излюбленныхъ людей, главнымъ образомъ, для того, чтобы предоставить въ распоряженіе правительственной власти извѣстное количество лицъ, могущихъ исполнять казенныя порученія, при чемъ міръ бралъ на себя круговую отвѣтственность за всякаго рода служебныя упущенія своихъ избранниковъ. И, какъ мы показали въ своемъ мѣстѣ, появленіе этихъ выборныхъ учрежденій не могло тогда остановить или ограничить процессъ бюрократизаціи управленія, послѣдовательно и безостановочно развивавшійся въ теченіе XVII и XVIII столѣтій. Областныя учрежденія Екатерины II представляли собой опытъ уже нѣсколько иной комбинаціи коронныхъ и выборныхъ властей въ сферѣ мѣстнаго управленія. Теперь выборнымъ учрежденіямъ предоставлялось самостоятельно осуществлять извѣстныя задачи, направленныя въ значительной мѣрѣ на удовлетвореніе дѣйствительныхъ потребностей мѣстной жизни. Но эти новыя начала не были проведены въ екатерининскомъ законодательствѣ послѣдовательно и всесторонне, они были лишь робко затронуты и тѣсно переплетены съ началами, имъ противоположными. А условія практическаго примѣненія учрежденнаго Екатериною административнаго порядка, какъ уже было отмѣчено выше, еще болѣе обезцвѣтили тѣ зародыши новыхъ началъ самоуправленія, которыя проглянули кое-гдѣ въ установленіяхъ Екатерины II.

Теперь, съ отмѣною рабства, эти условія коренными образомъ измѣнялись. И новый законъ о земскихъ учрежденіяхъ долженъ былъ явиться фундаментомъ истиннаго общественнаго самоуправленія, не ограничиваемаго ни вмѣшательствомъ бюрократіи въ область земской самодѣятельности, ни сословной разобщенностью мѣстнаго населенія. Въ какой же мѣрѣ положеніе 1864 года знаменовало собою зарю истиннаго мѣстнаго самоуправленія въ Россіи? Вчитываясь въ тѣ предварительныя соображенія, которыя выста-

вила комиссія по составленію проекта преобразованія губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій въ качествѣ руководящихъ началъ для предстоявшей ей работы, нельзя не отмѣтить, что члены этой комиссіи не были чужды мысли о глубокомъ, коренномъ отличіи вновь воздвигаемаго порядка отъ предшествующей, дореформенной административной системы. Прежде, чѣмъ приступить къ изготовленію самого проекта земскихъ учрежденій, названная комиссія составила «Соображенія объ устройствѣ земско-хозяйственнаго управленія», въ которыхъ находимъ ясное выраженіе того, что предстоявшая реформа рисовалась комиссіи не какъ частичное усовершенствованіе стараго административнаго механизма, а какъ созданіе совершенно новаго административнаго устройства, соотвѣтствующаго измѣненнымъ условіямъ общественнаго быта. Мы находимъ въ этихъ «Соображеніяхъ» указанія на необходимость полной отмѣны бюрократической опеки надъ мѣстнымъ земскимъ самоуправленіемъ въ кругу предоставляемыхъ послѣднему задачъ. «Земскимъ учрежденіямъ, читаемъ мы здѣсь, должна быть предоставлена *дѣйствительная* и *самостоятельная* власть въ завѣдываніи дѣлами мѣстнаго интереса, мѣстнаго хозяйства губерній и уѣздовъ. Доколѣ дѣйствія земскихъ учрежденій касаются только мѣстнаго интереса, нѣтъ надобности въ участіи правительственной власти, въ прямомъ ея вмѣшательствѣ и вліяніи на ходъ дѣлъ». Комиссія заявляетъ далѣе, что участіе двухъ различныхъ по началу своему властей въ управленіи мѣстными дѣлами, какъ показываетъ опытъ, не принося полезныхъ результатовъ, приводитъ или къ совершенному почти уничтоженію законнаго вліянія одной изъ этихъ властей на ходъ дѣлъ, или къ пререканіямъ и взаимному противодѣйствію органовъ той и другой власти, производящимъ замѣшательство и неуспѣшность въ распоряженіяхъ, или, наконецъ, къ обоюдному уклоненію обѣихъ властей отъ исполненія обязанностей, къ ихъ одинаковому бездѣйствію и апатіи. На основаніи этихъ соображеній комиссія предлагала установить самостоятельность и независимость земскихъ учрежденій, предоставивъ правительственной

власти лишь надзоръ за законностью состоявшихся уже постановленій и подчинивъ земскія учрежденія отвѣтственности за незаконныя и неправильныя дѣйствія лишь *передъ судомъ*.

Съ такой же категоричностью высказалась комиссія и по вопросу о составѣ земскихъ учрежденій. «*Все* населеніе уѣзда, сказано въ тѣхъ же «Соображеніяхъ», участвующее въ его общихъ хозяйственныхъ интересахъ, имѣетъ, конечно, и право на большее или меньшее участіе въ завѣдываніи дѣлами, до этихъ интересовъ касающимися, при чемъ «степень участія въ дѣлахъ должна быть пропорціональна степени участія въ интересахъ». Эти соображенія, по мнѣнію комиссіи, совершенно устраняютъ примѣненіе сословнаго принципа къ устройству мѣстнаго самоуправленія. Говоря нѣсколько ниже объ организаціи избирательныхъ участковъ, составители разбираемаго доклада замѣчали: «Сословное дѣленіе, доселѣ признаваемое и принятое закономъ, не согласно съ характеромъ земскихъ учрежденій, имѣющимъ въ принципѣ не сословные, но общіе хозяйственные интересы извѣстной мѣстности».

Итакъ, комиссія по организаціи земскихъ учрежденій съ самаго начала своихъ работъ поставила себѣ цѣлью создать въ русской области дѣйствительно независимое, самостоятельное всесословное земство.

Нельзя отрицать, что введеніе земскихъ учрежденій по Положенію 1864 г. на самомъ дѣлѣ раздвинуло рамки общественной самодѣятельности въ сферѣ мѣстнаго управленія и впервые открыло возможность къ созданію въ русской провинціи такихъ сторонъ благоустройства, о которыхъ и не грезилось русскому провинціальному обывателю дореформенной эпохи. Не говоря о многомъ другомъ, достаточно указать хотя бы уже на то, что народная школа, народная библіотека, народная больница — все это сверстницы русскаго дореформеннаго земства.

Но долгъ историческаго безпристрастія заставляетъ внести не мало тусклыхъ тоновъ въ картину занимающей насъ земской реформы. Старина не была побѣждена всецѣло на-

тискомъ преобразовательнаго творчества. Въ самихъ законодательныхъ актахъ освободительной эпохи уже заложены были нѣкоторыя сѣмена столь быстро восторжествовавшей затѣмъ реакціи. И въ частности какъ разъ Земское Положеніе вырабатывалось подъ особенно неблагопріятными предзнаменованіями. Не случайно комиссія по организаціи земскихъ учрежденій, открывъ свои работы подъ предсѣдательствомъ Николая Милютина, продолжала и завершала свою дѣятельность подъ руководствомъ Валуева. Смѣна лицъ означала собою смѣну правительственнаго курса. Валуевъ пробрался на авансцену оффиціальнаго міра въ качествѣ бойкаго редактора контръ-освободительныхъ проектовъ, которые онъ составлялъ въ угоду сильнымъ представителямъ крѣпостнической партіи, по его собственному признанію, совершенно не будучи знакомымъ съ сущностью крестьянскаго вопроса. И когда, послѣ отставки Ланского, Валуевъ занялъ постъ министра внутреннихъ дѣлъ, для всѣхъ было ясно, что это означало побѣду реакціи. Такой же побѣдой реакціи явилось и принятіе Валуевымъ подъ свое предсѣдательство комиссіи по организаціи земскихъ учрежденій. Валуевъ не скрывалъ своего истиннаго отношенія къ этой второй по важности реформѣ освободительной эпохи. Не только въ частныхъ бесѣдахъ, но и въ официальныхъ рѣчахъ онъ прямо указывалъ на то, что введеніемъ земскихъ учрежденій связываются руки правительству (подлинное выраженіе Валуева, употребленное имъ въ одной изъ рѣчей въ Государственномъ Совѣтѣ). Валуевъ принималъ руководство подготовкой этой реформы изъ рукъ своего предшественника, какъ обременительное и досадное наслѣдство, отъ котораго, къ сожалѣнію, нельзя отказаться. И руководимая имъ партія сдѣлала все, чтобы урѣзать осуществленіе тѣхъ новыхъ началъ, которыя были уже провозглашены, какъ краеугольные камни задуманнаго преобразованія. Уступка старинѣ прорвалась наружу во многихъ мѣстахъ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ и, что особенно важно, эти уступки коснулись не второстепенныхъ частностей, а самыхъ основныхъ пунктовъ реформы. Вопросы о содержаніи и предѣ-

лахъ компетенціи земскихъ учрежденій, о составѣ земскаго представительства, объ отношеніи земства къ органамъ коронной администраціи — были разработаны въ концѣ концовъ въ духѣ соглашенія новыхъ началъ съ завѣтами старины, казалось бы, уже потерявшими подъ собою почву послѣ освободительнаго акта 19 февраля 1861 года. Интересно отмѣтить, что успѣхи реакціонныхъ усилій до извѣстной степени были облегчены той постановкой вопроса о земскомъ самоуправленіи, которая была выдвинута самой либеральной теоріей того времени. Земскія учрежденія разсматривались тогда теоретиками государственнаго права, не какъ одно изъ звеньевъ правительственнаго механизма, не какъ одинъ изъ органовъ публично-правовой власти, а какъ частные общественные союзы, составляющіеся ради удовлетворенія особыхъ общественныхъ интересовъ, отличныхъ отъ интересовъ государственныхъ. Комиссія по организаціи земскихъ учрежденій высказала въ своихъ первоначальныхъ «соображеніяхъ», что населеніе отдѣльныхъ губерній и уѣздовъ имѣетъ свои отдѣльные мѣстные интересы, свои *земскія дѣла,* которыя и должны составить предметъ земскаго самоуправленія. Это противоположеніе какихъ-то особыхъ земскихъ дѣлъ дѣламъ государственнымъ внесло вообще не мало осложняющей путаницы въ судьбы нашего земства и не разъ отражалось неблагопріятно на земскихъ интересахъ. Предполагалось, что этимъ противоположеніемъ лучше обезпечивается независимость и самостоятельность земскихъ учрежденій. На дѣлѣ эта идея лишь облегчила реакціонной партіи ограниченіе компетенціи земствъ возможно болѣе узкими предѣлами. На почвѣ этой идеи опредѣленіе компетенціи земствъ разсматривалось не какъ передача земствамъ извѣстной части правительственныхъ функцій, а какъ предоставленіе имъ права завѣдывать своими частными дѣлами безъ всякаго ограниченія прежней компетенціи коронныхъ административныхъ органовъ. На почвѣ этой же идеи явилась возможность лишить земскія учрежденія принудительной распорядительной власти. Положеніе 1864 г. не предоставляло земскимъ учрежденіямъ права издавать обя-

зательныя постановленія и приводить ихъ въ исполненіе при посредствѣ собственныхъ органовъ. Въ проектахъ комиссіи говорилось: «Земскія учрежденія, имѣя характеръ мѣстный и общественный, не могутъ входить въ рядъ правительственныхъ губернскихъ и уѣздныхъ инстанцій, а потому не могутъ подлежать и инстанціонному служебному подчиненію или имѣть въ своемъ подчиненіи какія-либо изъ правительственныхъ мѣстъ. Подчиняясь общимъ законамъ *на томъ же основаніи, какъ отдѣльныя общества и частныя лица,* земскія учрежденія съ другой стороны имѣютъ право на содѣйствіе и исполненіе законныхъ своихъ требованій правительственными лицами и учрежденіями». Итакъ, земскія учрежденія — не правительственныя инстанціи, по выраженію Градовскаго: это учрежденія «съ компетенціей, но безъ власти», при чемъ и предѣлы ихъ компетенціи опредѣляются прямымъ противоположеніемъ присвояемыхъ имъ задачъ задачамъ государственной власти. Какія же это особыя *земскія* дѣла, отличныя отъ дѣлъ государственныхъ? Валуевская комиссія не безъ затрудненія отыскала основаніе для этого разграниченія. Первый признакъ, который былъ для этого выставленъ, заключался въ томъ, что земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла *мѣстныя,* а правительственныя учрежденія вѣдаютъ дѣла *общегосударственныя.* Однако, этотъ признакъ не могъ оказаться пригоднымъ по причинѣ своей полной неустойчивости и неопредѣленности. Любой общій вопросъ является въ то же время и мѣстнымъ для каждой отдѣльной мѣстности, и наоборотъ, въ разрѣшеніи многихъ мѣстныхъ вопросовъ участвуютъ общегосударственные интересы. И комиссія прибавила къ первому признаку еще и второй, на этотъ разъ ограничивающій для земства извѣстный кругъ дѣлъ уже не по району ихъ примѣненія, а по ихъ внутреннему содержанію: вѣдѣнію земства должны подлежать исключительно дѣла мѣстнаго *хозяйства;* земскія учрежденія суть мѣстные *хозяйственные* общественные союзы. Къ этимъ хозяйственнымъ дѣламъ были отнесены: завѣдываніе нѣкоторою частью губернскихъ земскихъ повинностей, дѣла по народному образованію и по охраненію народнаго здравія,

дѣла по взаимному страхованію и по развитію торговъ и промысловъ. Даже и въ очерченныхъ предѣлахъ дѣятельность земскихъ учрежденій не получила полной свободы. Такъ, напримѣръ, въ области народнаго образованія земству предоставлялось собирать суммы на расширеніе школьнаго дѣла, но въ распоряженіи этими суммами, по выраженію Головачева, права земства ограничивались избраніемъ двухъ членовъ въ училищный совѣтъ, въ которомъ эти члены составляли меньшинство. Не воскресала ли здѣсь та самая старина, въ которой дѣятельность выбранныхъ мірскихъ учрежденій сводилась обыкновенно къ сбору податей, распоряженіе которыми правительственная власть удерживала только за собой? Но даже и въ дѣлѣ собиранія сборовъ земскія учрежденія не были предоставлены полной свободѣ. Предметы обложенія предуказывались и ограничивались закономъ, что чрезвычайно связывало иниціативу земства даже и въ томъ кругѣ дѣлъ, который былъ ему отмежеванъ по Земскому Положенію. Такъ, напримѣръ, страшнымъ тормазомъ для развитія дѣятельности земствъ явился законъ 22 ноября 1867 г., ограничившій обложеніе торговыхъ свидѣтельствъ и патентовъ и этимъ перемѣстившій тяжесть обложенія на землю. Не забудемъ, наконецъ, что и лишеніе земствъ всякой исполнительной власти существенно ограничивало сферу земской дѣятельности.

Переходя отъ компетенціи земскихъ учрежденій къ ихъ составу, мы и здѣсь встрѣтимъ подъ покровомъ нововведеній не мало остатковъ давно знакомой старины. Несмотря на категорическое заявленіе комиссіи о непримѣнимости сословнаго принципа къ организаціи земскаго представительства, этотъ принципъ выплылъ таки на поверхность при составленіи Земскаго Положенія и въ значительной мѣрѣ окрасилъ собою характеръ всего земскаго устройства. Отвергнувъ организацію избирательныхъ группъ на началѣ сословности, комиссія тѣмъ не менѣе не ввела территоріальныхъ избирательныхъ округовъ, а раздѣлила для этой цѣли населеніе уѣзда на имущественныя группы, за которыми, однако, не трудно усмотрѣть тѣ же сословныя дѣленія:

избиратели должны были группироваться для производства выборовъ на три группы: 1) группу частныхъ землевладѣльцевъ, 2) городскія общества и 3) общества сельскія; фактически это вполнѣ соотвѣтствовало раздѣленію избирателей по тремъ сословіямъ: дворянъ купцовъ и городскихъ промышленниковъ и крестьянъ. Сохраненіе сословнаго принципа соединилось съ предоставленіемъ значительнаго преобладанія дворянскому сословію. Количество гласныхъ, избираемыхъ отъ каждой группы, было опредѣлено отдѣльно для каждаго уѣзда. При этомъ распредѣленіи допущено было чрезвычайное количественное преобладаніе гласныхъ отъ дворянъ.

Наконецъ, и вопросъ объ отношеніяхъ земскихъ учрежденій къ органамъ правительственной власти разрѣшился въ Земскомъ Положеніи не вполнѣ согласно съ тѣмъ принципомъ полной самостоятельности земскихъ органовъ и отвѣтственности ихъ только передъ судомъ, который былъ провозглашенъ самими же составителями этого Положенія. Хотя въ предварительныхъ «Соображеніяхъ» и было сказано, что правительственный контроль за дѣятельностью земства долженъ ограничиваться наблюденіемъ за законностью земскихъ постановленій, однако, въ Положеніи начальнику губерніи было предоставлено право останавливать постановленія земскихъ учрежденій, не только противныя законамъ, но и несогласныя, по мнѣнію начальника губерніи, съ государственными пользами. Далѣе, губернаторъ утверждаетъ смѣты земскихъ собраній, и безъ его утвержденія онѣ не имѣютъ силы. Кромѣ того, по цѣлому ряду другихъ вопросовъ постановленія земскихъ собраній не могли быть приводимы въ исполненіе безъ сообщенія ихъ на утвержденіе начальника губерніи, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и министра внутреннихъ дѣлъ.

Можно было думать, что всѣ перечисленныя уступки старымъ воззрѣніямъ получатъ лишь временный характеръ и что по мѣрѣ укрѣпленія новаго порядка земскаго самоуправленія, оно будетъ постепенно очищено отъ примѣсей, несогласныхъ съ основнымъ характеромъ всей реформы. На

дѣлѣ, какъ извѣстно, произошло нѣчто обратное. Реакціонныя вѣянія, обнаружившіяся уже въ 60-хъ годахъ, въ разгаръ преобразовательныхъ работъ, съ теченіемъ времени крѣпли и обострялись, что отражалось крайне неблагопріятно на развитіи освободительныхъ началъ, провозглашенныхъ въ законодательныхъ актахъ реформаціонной эпохи. Земскія учрежденія въ особенности сдѣлались излюбленною мишенью для недобросовѣстныхъ нападокъ реакціонныхъ партій. Въ атмосферѣ недовѣрія и недоброжелательства къ началамъ общественнаго самоуправленія подготовлялась законодательная переработка Земскаго Положенія 1864 г., и потому не было ничего удивительнаго и неожиданнаго въ томъ, что новое Земское Положеніе 1890 г. не ослабило, но еще болѣе усилило реакціонные элементы, вкравшіеся въ земское устройство. Сильнѣе былъ подчеркнутъ сословный характеръ земскихъ учрежденій, раньше прикрытый группировкой избирателей по имуществу, а теперь открыто проведенный въ новомъ устройствѣ избирательныхъ собраній. Въ новомъ распредѣленіи количества гласныхъ по группамъ еще болѣе усиленъ дворянскій элементъ. Существенно раздвинуты предѣлы вмѣшательства администраціи въ дѣятельность земства. Земскія управы, ранѣе подчиненныя только земскимъ собраніямъ, были подчинены кромѣ того, и непосредственно губернатору, Губернатору предоставлено утверждать земскихъ гласныхъ изъ крестьянъ изъ числа выбираемыхъ сходами кандидатовъ. Административный надзоръ за дѣятельностью земствъ усиленъ и поставленъ на иныя основанія сравнительно съ первой земской реформой. Расширены предметы надзора и порядокъ надзора облеченъ въ болѣе стѣснительныя формы. Помимо наблюденія за *законностью* земскихъ постановленій, на администрацію возложено наблюденіе и за ихъ *цѣлесообразностью.* При несогласіяхъ земскаго собранія съ протестомъ губернатора дальнѣйшее разсмотрѣніе вопроса направлено не въ слѣдующее земское собраніе, какъ было раньше, и не въ Сенатъ, а въ особое, вновь установленное учрежденіе— губернское по земскимъ дѣламъ присутствіе, собирающееся

подъ предсѣдательствомъ того же губернатора, протестъ котораго и составляетъ предметъ разсмотрѣнія. Затѣмъ, если вопросъ идетъ о законности постановленія земскаго собранія, окончательной инстанціи для разрѣшенія дѣла служитъ Сенатъ; а при обсужденіи цѣлесообразности земскаго постановленія, дѣло восходитъ черезъ министра внутреннихъ дѣлъ въ Государственный Совѣтъ. Въ общемъ, Положеніе 1890 г. устранило тотъ основной взглядъ на характеръ земскихъ учрежденій, какъ на частные хозяйственные общественные союзы, на которомъ была построена первая земская реформа. Положеніе 1890 г. придало земскимъ учрежденіямъ подобающее имъ значеніе государственныхъ, правительственныхъ установленій, но въ соотвѣтствіи съ реакціоннымъ направленіемъ внутренней политики того времени это признаніе за земствомъ государственнаго характера выразилось не въ надѣленіи земскихъ учрежденій извѣстными прерогативами правительственной власти, но въ еще большемъ стѣсненіи земской самодѣятельности бюрократическимъ надзоромъ и руководительствомъ.

Мнѣ остается напомнить читателю, что и реформа городского самоуправленія прошла приблизительно тѣ же стадіи, что и реформа земскихъ учрежденій. Городовое Положеніе 1870 г., представляя крупный шагъ впередъ въ дѣлѣ развитія общественнаго самоуправленія сравнительно съ дореформеннымъ порядкомъ, также отразило на себѣ нѣкоторыя колебанія между новыми и старыми началами. Кругъ дѣятельности городскихъ думъ очерчивался приблизительно тѣми же предѣлами, что и кругъ дѣятельности земскихъ учрежденій; зависимость городского самоуправленія отъ коронной администраціи была проведена столь же далеко и воплощена въ тѣхъ же стѣснительныхъ формахъ, какъ и по отношенію къ земскимъ учрежденіямъ. Если въ организаціи городского представительства сословное начало и было исключено рѣшительнѣе и послѣдовательнѣе, чѣмъ въ представительствѣ земскомъ, то все-таки различные слои городского населенія получили далеко не равномѣрное участіе въ городскомъ управленіи. Преобладанію дворянства въ зем-

ствѣ соотвѣтствуетъ преобладаніе купечества въ городскихъ думахъ. Городовое Положеніе 1892 г. ввело нѣкоторыя техническія улучшенія въ отдѣльныя стороны устройства городского самоуправленія, — упомянемъ, напримѣръ, замѣну системы трехклассныхъ выборовъ территоріальными избирательными округами, — но въ общемъ еще болѣе усилило какъ односторонность состава городскихъ думъ, такъ и зависимость городского самоуправленія отъ администраціи. И здѣсь послѣдовательное и правильное развитіе началъ истиннаго самоуправленія осталось еще дѣломъ будущаго.

Заканчивая на этомъ очеркъ историческаго развитія мѣстнаго управленія въ Россіи, обозначу еще разъ послѣдовательные моменты этого развитія. Ни въ одну эпоху нашей исторіи устройство мѣстнаго управленія не обходилось безъ участія представителей самого мѣстнаго населенія. Но характеръ и формы этого участія постепенно измѣнялись. По мѣрѣ развитія государственной жизни, усложненія государственныхъ потребностей и уясненія юридическаго сознанія въ общественныхъ и правительственныхъ кругахъ, участіе населенія въ мѣстномъ управленіи становилось все болѣе оформленнымъ и самостоятельнымъ. На зарѣ нашей исторіи самодѣятельность населенія въ веденіи различнаго рода мѣстныхъ дѣлъ носила характеръ неоформленной по закону самопомощи, служившей естественнымъ восполненіемъ дѣятельности мало развитаго правительственнаго аппарата. То была самопомощь, примѣнявшаяся на почвѣ народнаго обычая, а не положительнаго закона. Весь древнѣйшій періодъ нашей исторіи съ IX по XVI вѣкъ отмѣченъ болѣе или менѣе такимъ характеромъ областного управленія. Реформы XVI вѣка освятили силою закона участіе народныхъ избранниковъ, «излюбленныхъ людей», въ мѣстномъ управленіи. Но съ этого же момента начинается усиленное подчиненіе дѣятельности выборныхъ органовъ казенной регламентаціи. Выборные органы превращаются все болѣе въ подчиненныхъ второстепенныхъ исполнителей различныхъ казенныхъ порученій, утрачивая при этомъ живую нравственную связь съ избирающими ихъ мірами и сколько-нибудь

самостоятельную иниціативу въ направленіи своей дѣятельности. XVII и XVIII столѣтія являются эпохой усиленной бюрократизаціи нашего управленія. Только съ послѣдней четверти XVIII столѣтія, со времени реформъ Екатерины II, начинается поворотъ на новый путь. Органы самоуправленія, признанные и установленные закономъ, выходятъ мало-помалу изъ роли пассивныхъ исполнителей казенныхъ порученій и получаютъ извѣстную сферу болѣе или менѣе самостоятельной дѣятельности. Въ учрежденіяхъ, установленныхъ при Екатеринѣ II, эти новыя начала получили скорѣе принципіальное признаніе, чѣмъ практическое осуществленіе. Сословная разобщенность и господство крѣпостническаго произвола во всѣхъ сферахъ жизни препятствовали расцвѣту истиннаго самоуправленія. Съ уничтоженіемъ крѣпостного права и всеобщимъ обновленіемъ нашего государственнаго быта настала, казалось, пора для утвержденія мѣстнаго самоуправленія на твердыхъ началахъ правильнаго правопорядка. Но весенніе побѣги преобразовательной эпохи были сильно попорчены внезапными заморозками прежде, чѣмъ они успѣли принести всѣ свои плоды. Отсюда — та непослѣдовательность и независимость, которыми характеризуются законодательныя начинанія середины XIX вѣка. И однако невозможно сомнѣваться въ томъ, что будущее принадлежитъ самодѣятельному и демократическому земству. — Рано или поздно, при тѣхъ или иныхъ условіяхъ, созданіе такого земства будетъ вызвано не только вліяніемъ отвлеченныхъ теорій, но прежде всего совокупностью непосредственныхъ, практическихъ нуждъ мѣстной жизни. Историческая эволюція нашего государственнаго строя, несмотря на всю силу противоборствующихъ вліяній, опредѣленно предуказываетъ такой путь.

P. S. Со времени перваго изданія этого очерка Россія пережила грандіозный политическій переворотъ, однимъ изъ послѣдствій котораго явилось коренное переустройство органовъ мѣстнаго самоуправленія на тѣхъ самыхъ основаніяхъ, какія указаны въ послѣднихъ строкахъ очерка.

Разсмотрѣніе этого преображеннаго устройства новаго русскаго земскаго и городского самоуправленія не можетъ уже войти въ рамки настоящаго историческаго обзора минувшихъ судебъ русскаго земства.

Оглавленіе.

